

Regionalisierung und Regionsbildung im Norden

Bernat, Erwin; Diller, Christian; Frank, Keno; Hirschfeld, Markus; Löb, Stephan; Mensing, Klaus; Nischwitz, Guido

Veröffentlichungsversion / Published Version
Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bernat, E., Diller, C., Frank, K., Hirschfeld, M., Löb, S., Mensing, K., Nischwitz, G. (2009). *Regionalisierung und Regionsbildung im Norden*. (Arbeitsmaterial, 347). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-284544>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Regionalisierung und Regionsbildung im Norden

ARL

Regionalisierung und Regionsbildung im Norden



GEDRUCKT AUF MIT DEM EU-UMWELTZEICHEN VERSEHENEM PAPIER

AM Nr. 347
ISBN: 978-3-88838-347-2
ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2009
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:
über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH
Postfach 47 38
38037 Braunschweig
Tel. (0 18 05) 7 08-7 09
Fax (05 31) 7 08-6 19
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de
Onlineshop der ARL: www.ARL-net.de

Verlagsanschrift:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de
Internet: www.ARL-net.de

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



ARBEITSMATERIAL DER ARL

Regionalisierung und Regionsbildung im Norden

Autoren

zugleich Mitglieder der Arbeitsgruppe
„Regionsbildung im Norden Deutschlands“
der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen, Hamburg, Niedersachsen,
Schleswig-Holstein der ARL

Bernat, Erwin, Dipl.-Sozialw., Ministerialrat, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, Ref. Grundsatzangelegenheiten, Regionalisierte Landesentwicklung, Raumordnungsrecht, Hannover, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Diller, Christian, Prof. Dr.-Ing., Institut für Geographie, LS für Angewandte Geographie, Kommunale und Regionale Planung, Justus-Liebig-Universität Gießen, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Frank, Keno, Dipl.-Geogr., Institut für Geographie, Abt. Kommunale und Regionale Planung, Justus-Liebig-Universität Gießen

Hirschfeld, Markus, Dr., Stellv. Abteilungsleiter, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein, Kiel

Löb, Stephan, Dr.-Ing., Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, Abt. Agrarverwaltung, Raumordnung, Landesentwicklung, Liegenschaften und Ländlicher Raum, Hannover, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Mensing, Klaus, Dipl.-Geogr., CONVENT Mensing, Hamburg, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Nischwitz, Guido, Dr., Institut Arbeit und Wirtschaft, Forschungseinheit Strukturwandel von Stadt, Region und öffentlichem Sektor, Universität Bremen, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Die Arbeitsgruppe hat die Entwürfe mehrfach mit den LAG-Mitgliedern diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Die von der Arbeitsgruppe verabschiedeten Beiträge wurden darüber hinaus vor der Veröffentlichung durch einen Expertenworkshop einer Evaluierung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen der externen Begutachtung dem Sekretariat zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Autoren.

Sekretariat der ARL: Prof. Dr.-Ing. Dietmar Scholich (scholich@ARL-net.de)

INHALT

1	Einleitung	1
2	Theoretische Ausgangsüberlegungen und Leitfragen der empirischen Untersuchungen	3
2.1	Theoretische Ausgangsüberlegungen: Wandel des Staates und Aufwertung der Regionalen Ebene	3
2.1.1	Zugänge zum Regional-Governance-Begriff	4
2.1.2	Merkmale und Aspekte von Regional Governance	6
2.2	Leitfragen der empirischen Untersuchungen	12
3	Niedersachsen	13
3.1	Regionale Kooperationen im Überblick und landespolitische Anreizstrukturen	13
3.1.1	Regionale Kooperationen im Überblick	13
3.1.2	Landespolitische Anreizstrukturen zur Regionsbildung	21
3.2	„Emsland-plus“	27
3.2.1	Regionale Ausgangslage	27
3.2.2	Spezifische Anreize für die Regionsbildung	31
3.2.3	Handlungs- und Selbstregulierungsfähigkeit der Region	32
3.2.4	Fazit	34
3.3	Region Göttingen / Südniedersachsen	36
3.3.1	Regionale Ausgangslage	36
3.3.2	Spezifische Anreize für die Regionsbildung	38
3.3.3	Handlungs- und Selbstregulierungsfähigkeit der Region	40
3.3.4	Fazit und Perspektiven	45
4	Schleswig-Holstein	47
4.1	Regionale Kooperationen im Überblick und landespolitische Anreizstrukturen	47
4.1.1	Regionale Kooperationen im Überblick	47
4.1.2	Landespolitische Anreizstrukturen zur Regionsbildung	49
4.2	K.E.R.N.-Region	53
4.2.1	Regionale Ausgangslage	53
4.2.2	Spezifische Anreize zur Regionsbildung	54
4.2.3	Handlungs- und Selbstregulierungsfähigkeit der Region	54
4.2.4	Fazit und Perspektiven	57
4.3	Region Nord	59
4.3.1	Regionale Ausgangslage	59

4.3.2	Spezifische Anreize zur Regionsbildung	60
4.3.3	Handlungs- und Selbstregulierungsfähigkeit der Region	60
4.3.4	Fazit	63
5	Quervergleich der Regionen	64
6	Empfehlungen an die Landespolitiken und Regionen	68
6.1	Empfehlungen an die Landespolitiken	68
6.2	Empfehlungen an die Regionen	70
	Literatur	75
	Gesprächstermine in den regionalen Fallstudien	79
	AG-Workshop Regionsbildung im Norden am 16.05.2008 in Hamburg	80
	Kurzfassung/Abstract	82

Christian Diller

1 Einleitung

Die Debatte um regionale Handlungsebenen war in Deutschland in den letzten Jahren seitens der Raumordnung und Landesplanung sehr stark auf die Metropolregionen konzentriert; seitens der Wirtschaftspolitik rückten clusterorientierte Förderansätze in den Vordergrund.

Regionsbildungsprozesse der mittleren Ebene – im Maßstab oberhalb der Landkreis- und unterhalb der Landesebene –, die in den 90er Jahren intensiv diskutiert wurden, scheinen demgegenüber in den letzten Jahren etwas an Aufmerksamkeit verloren zu haben, sieht man einmal von den Debatten um Veränderungen administrativer Einheiten (Abschaffung der Regierungsbezirke in Niedersachsen, Verwaltungszusammenschlüsse in Schleswig-Holstein) ab.

Nachdem nunmehr die Impulse zur Aufwertung der Metropolregionen auch im Norden sichtbare Ergebnisse erbracht haben (Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg, Bremen-Odenburg im Nordwesten, Neustrukturierung der Metropolregion Hamburg), die auch von der ARL intensiv erforscht wurden (z. B. Baumheier 2007; Miosga, Saller 2007) ist es angebracht, nunmehr wieder den „Regionen der mittleren Ebene“ (Ebene oberhalb der Landkreise/Kreise) Aufmerksamkeit zu schenken.

Im Blickpunkt dieses Bandes stehen Regionalisierungs- und Regionsbildungsprozesse der mittleren Ebene in den Ländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Während dabei der Begriff „Regionalisierung“ eher aus der staatlichen Top-down-Perspektive formuliert ist, nimmt der Begriff „Regionsbildung“ eher die Perspektive der Regionen ein. Es geht in der vorliegenden Untersuchung darum, vergleichend nachzuzeichnen, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede sich zum einen in den Regionalisierungsansätzen der beiden nordwestdeutschen Flächenländer zeigten, zum anderen darum, die Stände der Regionsbildungsprozesse in insgesamt vier Regionen gegenüberzustellen.

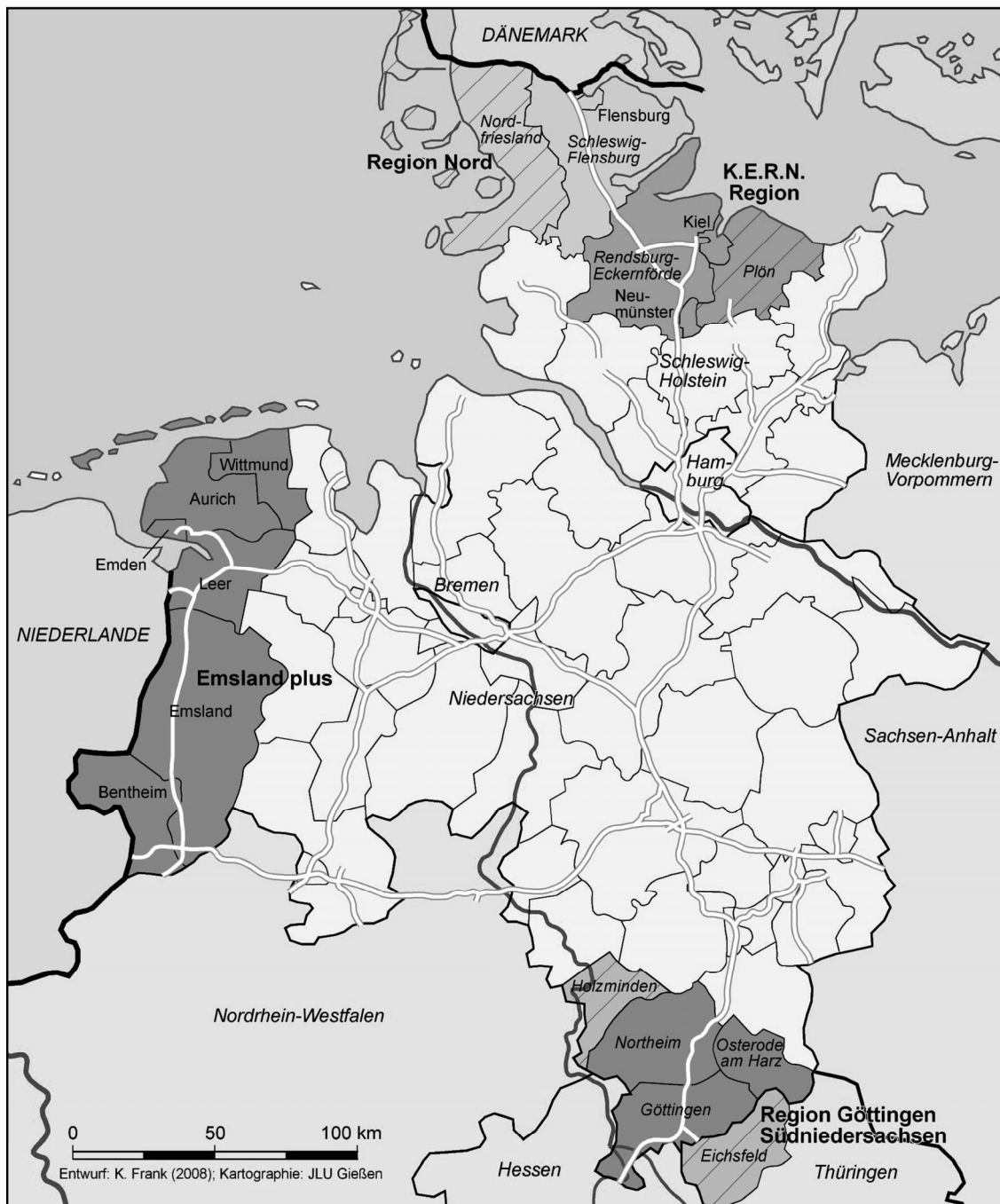
Was die Aussagen zu den Landespolitiken angeht, so konnten diese weitgehend durch die Erfahrungen und Kompetenzen der Arbeitsgruppenmitglieder selbst erarbeitet werden. Die Aussagen für die Regionen wurden neben der Auswertung einschlägigen statistischen und sonstigen Materials vor allem durch Gespräche mit Verantwortlichen in den einzelnen Regionen gewonnen. Die ersten Untersuchungsergebnisse wurden im Rahmen eines gemeinsamen Workshops mit Vertretern aus den Regionen am 16. Mai 2008 in Hamburg intensiv diskutiert. Schließlich wurde auch der Endbericht im Rahmen der Evaluierung der Arbeitsgruppenergebnisse im Rahmen einer Veranstaltung am 7.11.2008 in Hannover mit Vertretern aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft intensiv diskutiert.

In Kapitel 2 des Berichts werden zunächst einige Grundbegriffe der Regional-Governance-Debatte eingeführt und daraus die Leitfragen für die Untersuchungen entwickelt. In den Kapiteln 3 und 4 werden dann die Untersuchungsergebnisse für die beiden Bundesländer vorgestellt. Dabei werden zunächst die Regionalisierungspolitiken der Länder in den letzten 15 Jahren beschrieben und danach die Ergebnisse für die vier untersuchten Regionen – in Niedersachsen die Region Göttingen und die Region „Emsland-plus“, in Schleswig Holstein die KERN-Region und die Region Nord – dargelegt.

In Kapitel 5 werden die Ergebnisse für die einzelnen Länder und Regionen vergleichend gegenübergestellt, in Kapitel 6 schließlich Handlungsempfehlungen für die Länder und Regionen formuliert.

Die Autoren hoffen mit diesem Beitrag den Regionalisierungs- und Regionsbildungspolitiken der Länder und Regionen Impulse liefern zu können.

Abb. 1: Überblick der Untersuchungsregionen



Quelle: Eigene Darstellung

Christian Diller / Stephan Löb / Guido Nischwitz

2 Theoretische Ausgangsüberlegungen und Leitfragen der empirischen Untersuchungen

2.1 Theoretische Ausgangsüberlegungen: Wandel des Staates und Aufwertung der regionalen Ebene

Das klassische (hoheitliche) Staats- und Steuerungsverständnis hat in den letzten Jahrzehnten einen grundlegenden Wandel in Richtung eines kooperativen, verhandelnden und ermöglichenden Staates vollzogen. Weil zentralistische Steuerungsansätze über die klassischen Medien Geld und Recht den in modernen Gesellschaften eher gewachsenen Steuerungsbedarfen nicht gerecht werden, wächst die Bedeutung konsensorientierter Verfahren unter Einbeziehung der Adressaten der Steuerungsbemühungen (Benz 2001a: 220; Benz et al. 1999: 39ff). Klassische staatliche Steuerung wird dabei durch weichere Formen von staatlichen Rahmensetzungen ergänzt und/oder mit diesen kombiniert. Damit verbindet sich ein Perspektivwechsel von der traditionellen politischen Steuerung zugunsten von prozessualer Regulierung und Governance (Mayntz 2004 u. 2005; Fürst 2006; Fürst et al. 2007).

Die Veränderungen gesellschaftlicher Regulierungsstrukturen korrespondierten dabei eng mit den Megatrends der Globalisierung und Informatisierung von Märkten, Beziehungen und Regulierungsformen. Begünstigt von dieser Entwicklung lässt sich ein räumlicher Reorganisationsprozess städtischer und regionaler Strukturen beobachten, bei dem sich neue, v. a. ökonomisch-funktional orientierte Raumstrukturen herausbilden. Die Ausformung von neuen Raumstrukturen und -bezügen (wie z. B. von Metropolregionen) setzt die territoriale Logik staatlichen Handelns mit ihren hierarchischen und sektororientierten Steuerungsstrukturen unter einen erheblichen Anpassungsdruck.

Die konstatierten Veränderungen führen zu Bestrebungen und Ansätzen, die regionale Handlungsebene aufzuwerten und die regionale Handlungsfähigkeit zu stärken. Damit rückt die regionale Ebene in den Blickpunkt, weil die passgenaue Erzeugung von Lösungen (a) in vielen Fällen durch eine orts- und problemnahe Betrachtungsweise begünstigt wird und (b) die Mobilisierung und Einbindung eines erweiterten Kreises struktureller Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Umwelt und Soziales in Problem- und Verantwortungsgemeinschaften erfordert.

Hinzu kommen Impulse von der kommunalen Ebene, weil sich eine wachsende Zahl von Aufgaben nicht mehr im Wirkkreis der einzelnen Kommunen erledigen lassen. Deren räumliche Zuschnitte und politisch-administrative Zuständigkeiten sind den anstehenden Problemstellungen immer weniger angemessen. Zur Wahrung kommunaler Handlungsfähigkeit bedarf es deswegen gemeinde- und kreisgrenzenübergreifender Zusammenarbeit und der Bündelung raumrelevanter Kräfte.¹

Zentrale Begriffe in diesem Diskurs um die Aufwertung und den Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene sind Regionalisierung, Dezentralisierung und Regionsbildung. Regionalisierung und Dezentralisierung gelten als Strategien staatlicher Modernisie-

¹ Dennoch – und dies zeigt auch die vorgelegte Studie – werden Kooperationen nur zögerlich und häufig erst eingegangen, wenn die Aufgaben unzweifelhaft die eigenen Kräfte überfordern. Dabei liegt ein wesentliches Hemmnis in befürchteten Autonomieverlusten (vgl. LÖB 2006: 30ff.).

runbspolitik. Während unter Dezentralisierung jedoch nur die Verlagerung von Aufgaben von oben nach unten verstanden wird, beinhaltet Regionalisierung auch eine neue Form von Politik, die die Regionsebene nicht nur als politisch-administratives Gebilde, sondern auch als wirtschaftlichen und soziokulturellen Interaktionsraum anerkennt. Neue Akteure kommen ins Spiel und neue Steuerungsmechanismen finden Anwendung (Benz et al. 1999: 11, 25). Regionalisierung kann – bei dezentralisierter Verwaltungsstruktur – auch der besseren Querschnittskoordination sektoraler Politik dienen. Primäres Merkmal ist nicht der organisierte Zusammenschluss, sondern vielmehr die Verdichtung und Konstituierung eines Handlungsraums für soziale, wirtschaftliche und politische Beziehungen.

Während der Begriff „Regionalisierung“ eher aus der staatlichen Top-down-Perspektive formuliert ist und Regionalisierungsstrategien verfolgt werden, um die Treffsicherheit staatlicher Politik durch Einbeziehung regionaler Adressaten zu erhöhen, ist der Begriff „Regionsbildung“ eher aus der Perspektive der Region selbst formuliert. Er wirft die Frage auf, wie eine Vielzahl öffentlicher, wirtschaftlicher und sozialer Akteure sich bottom-up zu übergreifendem Handeln im Rahmen einer – wie auch immer definierten – Region formieren kann.

2.1.1 Zugänge zum Regional-Governance-Begriff

Die Diskussion um Regional Governance kam Anfang der neunziger Jahre zuerst in England auf (Fürst 2006: 353). In Deutschland wurde dann einige Jahre später die bereits seit längerem anhaltende Debatte um die Aufwertung der Region als Handlungsebene und um die damit verbundenen neuen Formen regionaler Steuerung vor allem durch die Arbeiten von Benz und Fürst (Fürst et al. 2002; Benz, Fürst 2003) im Begriff „Regional Governance“ fokussiert. Eine allgemein akzeptierte Definition von „Regional Governance“ hat sich allerdings in Deutschland bislang nicht durchsetzen können (Pütz 2004: 11). Zwei Definitionsstränge lassen sich hier hervorheben: Der erste richtet sich auf die Frage des Institutionalisierungsgrades, der zweite auf die Frage, inwieweit der Begriff eher analytisch oder eher normativ zu fassen ist.

Harte vs. weiche Institutionalisierung

Uneinigkeit herrscht in der Frage der Bandbreite harter und weicher Institutionalisierungsformen, die von dem Begriff erfasst werden. Dabei geht es insbesondere um die Einordnung des Begriffes Regional Governance im Verhältnis zum Begriff des Regional Government. Letzterer bezieht sich auf härter institutionalisierte Steuerungsformen auf der Grundlage rechtlicher Regelungen, rechtsverbindlicher Programme in administrativ abgegrenzten Räumen. Mit Regional Governance werden dagegen eher „weiche“, auf Netzwerken, horizontaler Koordination und kooperativen Verhandlungen von Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft basierende Selbststeuerungsformen mit entwicklungspolitischer Ausrichtung im Rahmen variabler Regionsgeometrien verbunden.

Im Diskurs zu Regional Governance findet sich bislang kein einheitliches Begriffsverständnis. Döhler (2006: 52) bescheinigt der Governance-Debatte „eine Vorliebe für hierarchiefreie Varianten“. Fürst (2006: 356) geht sogar davon aus, dass sich eine „Governance“ von „Government“ abgrenzende Definition in Deutschland bereits durchgesetzt habe. Dagegen deutet eine Delphi-Befragung (Pütz 2004: 199) eher darauf hin, dass eine breitere Definition von „Governance“ überwiegt, die ausdrücklich auch die „harten“ regionalen Institutionalisierungsformen wie „Regionale Gebietskörperschaft“ und „Planungsverband“ mit in den Regional-Governance-Begriff einbezieht und „Governance“ eher als allgemeines Synonym für gesellschaftlich-politische Steuerung auffasst.

Doch beide Begriffsdefinitionen erscheinen der Zielsetzung dieser Studie nur bedingt angemessen: Der erweiterte Regional-Governance-Begriff erweist sich als zu unscharf, als dass er Erkenntnisgewinne im Zuge eines regionsübergreifenden Vergleichs erwarten ließe. Denn nahezu jede Initiative, Kooperation, Organisation oder institutionelle Veränderung auf regionaler Ebene kann damit als ein Beispiel für Regional Governance herangezogen werden (Benz et al. 1999; Benz, Fürst 2003). Der enger gefasste „Governance“-Begriff blendet dagegen einen wesentlichen Teil regionaler Steuerungsrealitäten aus.

Im Rahmen dieser Studie gehen wir deswegen von einem Governance-Begriff aus, der sich mehr auf weiche/flexible statt auf feste Institutionalisierungsformen und informelle statt formelle Organisationen bezieht, d. h. in den Interaktionsformen offener und nicht auf bestimmte (normierte) Verfahren festgelegt ist, wobei jedoch die Einbettung in und Anbindung an härter institutionalisierte Strukturen bedeutsam ist, weil häufig erst eine gelungene Verbindung mit Government eine effiziente Steuerung ermöglicht.

Empirisch-analytische vs. normative Definition

Ein zweiter Diskussionsstrang bezieht sich darauf, ob Regional Governance eher als analytische Kategorie oder als normatives Steuerungskonzept und als normativer Gestaltungsanspruch verstanden werden sollte.

Im empirisch-analytischen Begriffsverständnis wird Regional Governance als ein Orientierungsrahmen für die Analyse und Bewertung komplexer Strukturen und Verfahren der Steuerung und Koordinierung auf regionaler Ebene verwendet (Benz 2001; 2004).

In einer engeren und eher normativ aufgeladenen Begriffsnutzung wird Governance auch als Gegenpol zur hierarchischen Steuerung auf den verschiedenen politisch-räumlichen Ebenen definiert. Die zivilgesellschaftliche Mitwirkung und Einbindung in politische Prozesse wird dabei als ein wesentliches Merkmal von *good* und *modern Governance* beschrieben (Benz 2004; Fürst 2006; Mayntz 2004 u. 2005; Kooimann 2003).

Aus Gründen der Eindeutigkeit nutzen wir im Folgenden „Regional Governance“ im Sinne der empirisch-analytischen Begriffsbedeutung. Sofern jedoch mit „Regional Governance“ Steuerungskonzepte angesprochen werden sollen, verwenden wir durchgängig die Begriffe „Governance-Steuerung“ resp. „governanceförmige Steuerung“².

Regional Governance zieht nicht einfach eine neue Handlungsebene ein, sie versucht aber sehr wohl, institutionelle Kapazitäten zu bilden (Benz et al. 1999: 20 ff.; Healey 2002: 13 ff.). Die Wirkung von Regional Governance basiert auf der ständigen Variation von Strukturen und Kombinationen der Steuerungsmechanismen (Fürst et al. 2002: 5; Benz 2001b: 56 f.). Das Finden der problem- und regionsangemessenen Mischung der einzelnen Elemente von Governance (Akteure, Akteurskonstellation, Interaktionsmodi, institutionelle Arrangements) scheint entscheidenden Einfluss auf die Leistungsfähigkeit regionaler Wirtschaftsräume zu haben. Die Diskussion muss sich daher auch darauf richten, wie die Vermittlung zwischen hierarchischer Steuerung (Mehrheitsentscheidungen), regulativer Steuerung (Gesetze, Planung), Markt und Netzwerksteuerung gelingt, wie diese Logiken zur Gemeinwohlorientierung verbunden werden können, wie Selektivitäten solcher Kooperationen ausgeglichen werden können und wie mit Konflikten umgegangen wird. Es gilt dabei herauszuarbeiten, wie die Schnittstellen zwischen

² Als Steuerungsform umfasst der Begriff eine große Bandbreite regional getragener Formen der Entwicklungssteuerung; er umschreibt kein konkretes Organisationsmodell und auch „kein bestimmtes Planungs- und Steuerungskonzept“ (Benz 2001: 57).

den einzelnen Instrumentensträngen zu gestalten sind, wie hierarchische und kooperative Handlungsformen in ein intelligentes und synergetisches Wechselspiel zu bringen sind (Fürst 2001b, Fürst 2001e: 13; Herrschel, Newman 2003: 543; Knieling 2003: 471).

In der vorliegenden Untersuchung geht es um zwei Hauptaspekte: Zum ersten um das Thema der externen Kooperationsanreize für die regionale Ebene (die meist von landespolitischer Seite ausgehen), zum zweiten um die Faktoren, die die Handlungs- und Selbstregulierungsfähigkeit der Region bestimmen.

2.1.2 Merkmale und Aspekte von Regional Governance

Externe Anreize und Steuerungsprobleme

Regional Governance in dem hier zugrunde liegenden Verständnis ist immer „Mixed-Mode-Governance“, die drei Modi beinhaltet (Kooimann 2003: 77 ff.; Zürn 1998):

- „Governance without Government“ bzw. „Self-Governance“ im Sinne regionaler Selbststeuerung
- „Governance with Government“ bzw. „Co-Governance“ im Sinne horizontaler Kooperation
- „Governance by Government“ bzw. „Hierarchical Governance“ im Sinne von ‘Top-down-Vorgaben

Grundsätzlich kann Regional Governance sowohl staatlich inszeniert als auch selbstorganisiert sein; Regional Governance entsteht ebenso top-down (weil die obere Ebene keine treffsicheren Instrumente hat) wie auch bottom-up (weil die Aufgabenbereiche sich über Gemeindegrenzen ausdehnen). Die genaue Betrachtung zeigt jedoch, dass regionale Kooperation nur in sehr seltenen Fällen ausschließlich von unten initiiert wird, sondern meistens Anreize des Staates erforderlich sind, damit regionale Kooperation überhaupt in Gang kommt. Und selbst wenn die Initiative zur regionalen Kooperation maßgeblich von unten kommt, wirken die Regelungskompetenzen der übergeordneten staatlichen Institutionen weiter und bestimmen Verlauf wie Erfolg regionaler Kooperation maßgeblich (BBR 2002: 123; Hilligardt 2002: 36; Benz 2001b: 64; Weichardt 2000: 561; Fürst 2001b). Der Erfolg von Regional Governance hängt demnach häufig, wenn nicht meist, entscheidend auch von der Art und Leistungsfähigkeit der übergeordneten staatlichen Steuerung ab (Kilper 1999; Healey 2002: 13).

Steuerungsmängel der oberen Ebene schlagen auf das Subsystem Region nieder. Das Sektoralisierungs- und das Selektivitätsproblem sind zwei zentrale Probleme der staatlichen Steuerung von Regional Governance:

- Das Sektoralisierungsproblem: Im politischen Mehrebenensystem (EU, Bund, Länder) werden von verschiedenen Handlungsebenen und Fachressorts mithilfe unterschiedlicher Förderprogramme regionale Entwicklungsprozesse initiiert. Dabei kommt es zu einem Nebeneinander und einer thematischen, räumlichen und zeitlichen Überlagerung der zahlreichen Programme und Handlungsansätze. Letztlich fehlt es aber an einer horizontalen und vertikalen Koordinierung und Kohärenz der politisch-rechtlichen Regelungsstrukturen im Mehrebenensystem. Auf der regionalen Ebene führt dieses breite – z. T. inkonsistente – Spektrum an Entwicklungsimpulsen häufig zu einer Überforderung von politischen und Fachpromotoren, da die regionalen Steuerungskapazitäten und -fähigkeiten nicht im gleichen Maße mitwachsen. Die große Zahl externer Anreize kann daher auch Abwehrreaktionen hervorrufen (Fürst 2003b: 26; Hilligardt 2002: 129 ff.). Sektorübergreifende Ausrich-

tung wird zwar in fast allen Ansätzen als staatliches Ziel ausgegeben und kann durch Instrumente wie Interministerielle Arbeitsgruppen, eigene Haushaltstitel in den Ressorts oder gar einen ressortübergreifenden Strukturfonds sowie zentrale Ansprechpartner in den Verwaltungen – optimalerweise in den Staatskanzleien – angegangen werden. Letztlich scheint jedoch das Problem in keinem Bundesland wirklich gelöst zu sein (Jakubowski, Melzer 2002: 6 f.; ARL 1998: 54).

- Das Selektivitätsproblem: Regional Governance kann nicht beliebig von oben und schon gar nicht flächenhaft initiiert werden. Einseitige Top-down-Ansätze rufen Widerstände hervor, weil ihrem Anspruch einer erzwungenen Vernetzung, die aber vor allem technisch organisiert wird, etwas Fremdbestimmtes anhaftet. Dies gilt umso mehr angesichts der sprunghaften Vermehrung von Netzwerken. Es wird in den Regionen ein „Netzwerkrauschen“ erzeugt, das die Kosten-Nutzen-Relationen der Akteure negativ ausfallen lässt und somit innovative Verbindungen eher hemmt als fördert (Schubert et al. 2001: 15 f.). Der Staat versucht dieses Problem zu mildern, indem er Regional Governance, etwa in Form gemeinsamer Regionaler Entwicklungskonzepte, zunehmend als freiwilliges, handlungsoffenes Angebot gegenüber den Regionen versteht. Dies wird z. B. daran sichtbar, dass von einigen Ausnahmen abgesehen (Regionalisierte Strukturpolitik in Sachsen-Anhalt) kein Ansatz regionaler Strukturpolitik mehr landesweit flächendeckend verfolgt wird. Denn von Regionen gewollte REK haben deutlich bessere Chancen, umgesetzt zu werden, als verordnete (Dehne 2002: 27). Daraus kann jedoch aus staatlicher Sicht das Problem zu starker Selektivität entstehen. Anreize werden nur von den Regionen aufgegriffen, die ohnehin gut aufgestellt sind. Damit gerät der Staat aber in Konflikt zu dem für ihn noch immer maßgeblichen interregionalen Ausgleichsgedanken. Dieses Problem wird dadurch verstärkt, dass es vor allem die ohnehin gut aufgestellten Regionen sind, denen es immer wieder gelingt, die staatlichen Anreize aufzunehmen und – häufig auch unter reinen Mitnahmeeffekten – Ausschnitte aus ihren Aktivitäten in die zu den externen Anreizen passenden Kontexte zu setzen. Es gibt zwar eine umfangreiche Kulisse zur Förderung regionaler Initiativen auch gerade für ländliche Räume, aber durch aufwendige Erstantrags- und Folgeantragsverfahren werden z. T. erhebliche personelle und finanzielle Vorleistungen der Regionen erforderlich, was dazu führt, dass eher die ohnehin starken Regionen Förderung in Anspruch nehmen. Von einer Gewährleistung von Chancengleichheit im interregionalen Wettbewerb ist die politische Rahmensetzung noch weit entfernt. Bislang lässt man die „Champions League“ der Regionen (wirtschaftsstarke Metropolregionen und ländliche Wachstumsräume) häufig noch gegen die Vertreter der Kreisliga antreten (Regionen mit geringer Strategie- und Handlungsfähigkeit und -kapazität) (Nischwitz 2007a; 2007b).

Handlungsarenen und ihre Verknüpfung, Institutionalisierung

Der Begriff Handlungsarenen umfasst zunächst alle festen Organisationen und institutionellen Gremien aber auch informelle Netzwerke und Projekte eines „Mehrebenensystems Region“, innerhalb derer Interaktionen zwischen Akteuren stattfinden. In theoretischen Policy-Arenen-Ansätzen geht es vor allem um die Frage, ob und inwieweit politische Entscheidungen von Akteuren tatsächlich in den dafür vorgesehenen Entscheidungsgremien getroffen werden oder ob die faktischen Entscheidungen nicht in Vorentscheider-Arenen vorgelagert werden, in denen Akteursverflechtungen Entscheidungen elitär vorprägen können (Schneider, Jannig 2006: 20 ff.).

Der Einbezug von Akteuren mit unterschiedlichen Handlungslogiken geht in Regional Governance einher mit einer *Relativierung des Territorialprinzips*. Weder die regi-

onsgebundenen Netzwerke noch die sektoral-funktionalen Netzwerke können für sich den Anspruch erheben, ihre Region alleine zu vertreten. Sind die verfassten Planungsregionen durch einen eindeutigen territorialen Bezug gekennzeichnet, so agieren viele der neuen regionalen Kooperationen eher mit funktionsbezogenen Schwerpunkten. Dies führt zu einem „Mismatch“ zwischen den (raumgebundenen) administrativen regionalen Einheiten und den (raumungebundenen) funktional-ökonomischen Ausrichtungen regionaler Kooperationen. Als Folge der unterschiedlichen Orientierungen entsteht die typische regionale Steuerungsschwäche: das Auseinanderfallen zwischen dem Raumbezug der Themen und dem Raumbezug der Entscheidungsstrukturen. Viele Themen kommen daher nicht auf die regionale politische Agenda – auch wenn sie bedeutsam für regionale Entwicklung sind (Fürst 2001a: 100; Fürst 2001b).

Angesichts des Nebeneinanders und der Überlagerung von territorialen und funktionalen Regionsbezügen ist sogar zweifelhaft, ob Regionen überhaupt mit festen Grenzen definiert werden sollen oder ob es nicht, um einen angemesseneren Regionsbegriff zu erhalten, sinnvoller ist, Regionen nach Funktionen und Interaktionszusammenhängen zu bestimmen (Benz et al. 1999: 18; Fürst 2003b: 443; Schnitz 1999). Dennoch kann Regional Governance weder praktisch betrieben noch empirisch untersucht werden ohne einen klar erkennbaren territorialen Bezug mit einer gewissen Raumabgrenzung. Regional Governance kommt ohne einen allen Akteuren gemeinsamen Raumbezug nicht aus, der aber handlungsbezogen im Sinne einer variablen Geometrie erweitert oder verengt werden kann. Insofern wird das Territorialprinzip nicht aufgelöst, aber Regional Governance ist durch die permanente Suche nach dem geeigneten Maßstab zur Steuerung räumlicher Entwicklung gekennzeichnet (Smith 2000).

Bei der Analyse der Handlungsarenen ist vor allem die Frage nach deren *Institutionalisierungsgrad* von Bedeutung: Da größerräumige Gebietsreformen politisch eher gemieden werden, wird der (freiwilligen) interkommunalen Kooperation mehr Aufmerksamkeit gewidmet. Infolgedessen haben die weichen Formen regionaler Institutionalisierung deutlich stärker an Bedeutung gewonnen als die harten. Aber es gibt durchaus auch Beispiele einer härteren regionalen Institutionalisierung. Und nicht von ungefähr sind jene Regionen, die im Zusammenhang mit der Regional-Governance-Diskussion häufig angeführt werden, nämlich die Regionen Hannover und Stuttgart, Beispiele, die durchaus auch stärker institutionalisierte Arenen enthalten: erstens Elemente wie das direkt gewählte Parlament, das Mehrheitsentscheidungen ermöglicht, zweitens Institutionalisierung von Gemeinschaftsaufgaben auf regionaler Ebene wie z. B. Infrastrukturaufgaben, Öffentlicher Nahverkehr oder regionale Wirtschaftsförderung, drittens um den institutionellen Kern organisierte Netzwerke und Projekte in ausgewählten Themenschwerpunkten, die breitere Akteurskreise einbinden, häufig erweitert um Foren, die ein gemeinsames regionales Leitbild erarbeiten (z. B. Forum Region Stuttgart) (Benz 2001b: 64; Fürst 1999: 614; Schmitz 1999; Prieb et al. 1999).

Gerade die Kombination von Selbststeuerung und hierarchischer Steuerung, härteren Institutionen und flexiblen Handlungsformen und netzwerkartiger Kooperation und regionalem Wettbewerb ist es, die Regionen stark macht (Benz 2001b: 68; Fürst 2001e: 17; Lange 1999; Fürst 2003: 447). Innerhalb eines solchen Steuerungsmixes erfüllen weiche und harte Formen unterschiedliche Funktionen (Fürst 2001c: 76; Fürst 1999: 612):

- Schwach institutionalisierte Bindungen sind eher für Suchstrategien (Neuerungen) geeignet, während der Transfer von komplexem Wissen institutionell stabilere und längerfristig konstante Strukturen benötigt.

- Harte Formen gestatten es, einen Teil der Konflikte über dauerhafte Regelungen abzuarbeiten, weiche Formen lassen Konflikte nur über Verhandlungen lösen.
- Weiche Strukturen eignen sich grundsätzlich eher für Problem-Solving (Wachstumsförderung ohne Verteilungsprobleme), harte für die Lösung von Verteilungsfragen im Rahmen von Bargaining-Prozessen.

Häufig lässt sich beobachten, dass regionale kooperative Netzwerke einen Prozess der Institutionalisierung durchlaufen, um damit die Schwächen reiner Netzwerksteuerung zu überwinden (Diller 2002). Aber andererseits verliert eine einzelne Kooperation mit fortschreitender Institutionalisierung auch die Vorteile flexibler Netzwerksteuerung. Institutionalisierung kann gegenüber Selbsthilfemobilisierung kontraproduktiv sein, da sie Verantwortung abnimmt (Fürst 2001e: 16). Und in vielen Regionen ist eine harte Institutionalisierung regionaler Kooperation auch nicht gewollt, da sie Ressourcen kostet und mit Machtverlusten von etablierten Akteuren verbunden sein kann.

Die Entscheidungsfindung in Mehrebenensystemen mit verschiedenen Handlungsarenen wird häufig dadurch behindert, dass Entscheidungsmechanismen und Lösungen innerhalb einer Arena nicht mit denen in anderen Arenen kompatibel sind. Dadurch können Entscheidungsprozesse, die mehrere institutionell abgegrenzte aber dennoch durch das Thema sachlich verbundene Arenen durchlaufen, blockiert werden. Umgekehrt kann aber auch die Verbindung zwischen unterschiedlichen Arenen riskant sein: denn sie steigert die Komplexität der Interessenkonstellationen und beeinflusst das Konfliktverhalten eher in Richtung einer Verschärfung, da Akteure einer Arena von ihren Vertretern in externen Arenen verlangen, gewinnmaximierende Lösungen zu erzielen. Für politische Akteure, die in mehreren der miteinander verbundenen Arenen agieren, kann dies zu Rollen- und Loyalitätsproblemen führen. Zwar bestehen auch in Mehrebenensystemen Spielräume für Konfliktlösungen, jedoch ist bei der Kombination nicht-hierarchischer Entscheidungsstrukturen das Spektrum durchsetzbarer Lösungen grundsätzlich kleiner als in jeder der einzelnen Arenen (Benz 1996: 174 f.).

Für die Praxis der Regionen würde diese *Verknüpfung von Handlungsarenen unterschiedlicher Entscheidungslogik* zu einer Anreicherung der Steuerungs- und Handlungsmuster mit unterschiedlichen Vorzeichen führen können:

- Für bestehende, stärker institutionalisierte Regionen bedeutet dies, dass versucht werden kann, institutionelle Blockaden durch neue, zweckgerichtete Netzwerke aufzuweichen. Diese bereichern institutionalisierte Entscheidungsstrukturen um eine Option an, die der Komplexität, Unsicherheit und Pluralität der zu kollektivem Handeln gezwungenen Akteure besser gerecht wird. Informelle Strukturen machen formale Verwaltungsstrukturen geschmeidiger, hierarchisierte und sektoralisierte institutionelle Strukturen können durch Netzwerke quer koordiniert werden (Fürst 2001a: 101; Fürst 1997: 135).
- Für die netzwerkartigen Kooperationsformen bedeutet dies, dass informelles kollektives Handeln ohne ein Mindestmaß an Institutionalisierung nicht denkbar ist. Daher kann es sinnvoll sein, netzwerkartige Bottom-up-Governance-Muster durch Top-down-Government-Strukturen, d. h. durch die Schaffung von Institutionen, die Probleme auch langfristig bearbeiten und Ordnungsfunktionen erfüllen können, zu ergänzen (Fürst 2001c: 84).

Entscheidend für diesen institutionellen Kern sind: eine definierte Führungsfunktion, eigene Ressourcen (oder zumindest ein vereinfachter Ressourcenzugang) und ein leistungsfähiger operativer Organisationskern etwa in Form eines Regionalmanagements (Löb 2006). Aber alle diese organisatorischen Kerne haben auch ihre Schwächen: Eine

raumbezogene Lösung (etwa als Verband) ist häufig zu unflexibel, zu verwaltungslastig und politisch zu wenig akzeptiert, aufgabenbezogene Kooperationsformen (z. B. Zweckverbände) lassen häufig eine gesamtreregionale Perspektive vermissen, eine regionsbezogene Managementstruktur in Form einer regionalen Entwicklungsgesellschaft leidet meist darunter, dass die (fehlende) Verknüpfung zwischen den Projekten zu wenig berücksichtigt wird und eine kontrollorientierte Monitoring-Lösung ist häufig zu reaktiv und lässt die gestaltende Komponente vermissen (Priebis et al. 1999; Fürst 2001b).

Akteure

Bei Regional Governance geht es um eine neue Qualität des Regierens, die mit einem besseren Kontakt des Staates zur Zivilgesellschaft und zu Wirtschaftsakteuren einhergeht. Governance bezieht nicht nur politisch-administrative, sondern auch nicht-öffentliche Akteure ein, wenngleich die politisch-administrativen Akteure zentral bleiben. Regional Governance ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Staat, Kommunen und Privaten, wobei die öffentlichen Akteure Koordinationsfunktionen übernehmen – ohne allerdings das Monopol zur autoritären Entscheidung zu haben. Regionen werden als variable Kontexte für die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten, staatlichen und kommunalen Organisationen gesehen, wobei manchmal die staatliche, manchmal die kommunale Ebene dominanter ist und der Grad der Einbindung privater Akteure stark variiert (Schmitz 1999; Fürst 2003: 443).

Von zentraler Bedeutung für erfolgreiche Regional Governance ist ein politisch legitimer Spielmacher, der die Kooperationsbedarfe organisiert und moderiert. Genau daran mangelt es jedoch häufig. Dies erklärt sich auch dadurch, dass es keine „geborenen Leitakteure“ gibt und unterschiedliche Akteure unterschiedliche Interessen und Handlungslogiken haben:

Kommunale Politik und Verwaltung denken in territorialen Macht- sowie in Kostenkategorien und unterschätzen daher eher den regionalen Kooperationsbedarf (Fürst 2001a: 100; Fürst 2001b). Der wirtschaftliche Bereich denkt vor allem in Markt- und Wettbewerbskategorien und möchte für die eigenen Belange raumungebundene, problemorientierte Akteursvernetzungen auf Zeit. Der ökologische Bereich verlangt eher regulative Formen mit supranationaler Einbindung. Der soziale Bereich steht der bürgerfernen Region ohnehin skeptisch gegenüber und neigt dazu, kleinräumigeren sozialen Netzen und solidarischen Interaktionsformen den Vorzug zu geben.

Themen und Instrumente

Die Konjunktur von Regional Governance ist in Deutschland im engen Zusammenhang mit der Frage der Stärkung der Regionen im internationalen Wettbewerb zu sehen. Damit stehen in der Regel Fragen der wirtschaftlichen Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit im Vordergrund der Aktivitäten. Aber ebenso stellt sich die Frage nach der Leistungsfähigkeit regionaler Steuerungsstrukturen für eher umweltpolitische Themen, zumal diese zunehmend als weiche Standortfaktoren Bedeutung erlangen. Zudem sind soziokulturelle Faktoren von entscheidender Bedeutung, weil sie zum einen das regionale Kooperationsklima mitbestimmen, zum anderen entscheidende Legitimationsressourcen kontrollieren.

In instrumenteller Hinsicht ist die Umsetzung von Projekten zentrales Element von Regional Governance. Regionale Entwicklungskonzepte und darauf aufbauende Operative Programme stellen häufig eine Basis dafür dar. Trotz ihres ohnehin schon informellen Charakters gelten sie jedoch nicht selten vor dem Hintergrund variabler Regionsgeometrien als zu unflexibel. Mitunter entfernen sich die realen Schwerpunktsetzungen im

gemeinsamen Handeln schnell von den programmatischen Grundlagen. Wettbewerbe und Events sind zwar hilfreich zur Mobilisierung regionaler Akteure und von Kapital, aber sie führen zu punktuellen Lösungen, wenn sie nicht in übergeordnete Entwicklungs-Leitlinien eingebunden werden. Deshalb ist Controlling ein weiteres Instrument aus dem Baukasten des Regionalmanagements, das zunehmend Anwendung erfährt.

Ordnungsfunktionale Regionalpläne und Raumnutzungsentscheidungen sind zwar seltener Gegenstand der hier untersuchten Regional-Governance-Formen. Aber formelle (ordnungsfunktionale) Pläne können Rahmen und Anreize für regionale Kooperationen setzen und damit Kooperationsprozesse von regionalen Akteuren befördern, die dann auch auf entwicklungspolitische Themen ausstrahlen; insofern sind sie Bestandteil einer Regional Governance (Diller 2004).

Die Interaktionen: Kooperationskultur, Kommunikations- und Konfliktlösungsfähigkeit

Kooperationskultur, Kommunikations- und Konfliktlösungsfähigkeit sind sowohl Erfolgsbedingung als auch Erfolgsindikator von Regional Governance. Allerdings sind dies schwer operationalisierbare Faktoren.

Immerhin aber lassen sich unterschiedliche *Interaktionsformen* zwischen Akteuren typisieren, die jeweils unterschiedliche Kapazitäten zur Konfliktbewältigung aufweisen. Nach Scharpf (2000) lassen sich vier Grundtypen unterscheiden: einseitiges Handeln, wechselseitige Anpassung, Verhandlungen, Mehrheitsentscheidungen und hierarchische Steuerung. Mehrheitsentscheidungen und erst recht hierarchische Steuerung setzen bereits relativ feste institutionelle und legitimierte Strukturen voraus, sind also insofern besonders anspruchsvoll. Während einseitiges Handeln also innerhalb aller institutionellen Kontexte stattfinden kann, sind Mehrheitsentscheidungen nur in Verbänden und Organisationen und hierarchische Steuerung grundsätzlich nur in festen Organisationen möglich. Andererseits sind in Organisationen alle Interaktionsformen möglich, während in Netzwerken nur einseitiges Handeln und Verhandlungen zugelassen sind.

Ein Indikator für den Entwicklungsstand von Regional-Governance-Mustern ist der praktizierte *Entscheidungsmodus*: ob das Mehrheitsprinzip oder das Konsensprinzip gilt. Mehrheitsentscheidungen setzen voraus, dass Minderheiten geschützt werden und sich mit den Mehrheitsentscheidungen arrangieren können. Sie gelten insofern als effektiv, da sie schnelle Entscheidungen ermöglichen, sofern sie transparent, fair und legitimiert sind. Problematisch sind sie, wenn lediglich zufällige Summen von Sonderwillen erzeugt werden und sie nicht revidierbar sind (Eberlein, Grande 2003: 182 ff.). Befürworter des Mehrheitsprinzips kritisieren vor allem den problematischen Minderheitenschutz. Denn das Mehrheitsprinzip kann zur strukturellen Ausgrenzung von Minderheiten in Diskussions- und Entscheidungsprozessen führen. Das Konsensprinzip dagegen, konkretisiert um Regelungen, wie mit Dissensen und Vetos umzugehen ist, regt die Akteure zur Suche nach gemeinsamen Lösungen und zur wirklichen inhaltlichen und nicht nur konfrontativen und rhetorischen Auseinandersetzung mit den Positionen und Argumenten der anderen an (Blackfield 1996). Niemand muss sich einer Entscheidung unterwerfen, der er nicht zugestimmt hat (Eberlein, Grande 2003: 186). Gegner des Konsensprinzips führen vor allem seine vergleichsweise geringere Effizienz als Folge der strukturellen Vetoposition jedes Mitglieds an. Verhandlungen, die im Konsens entschieden werden, nehmen in der Regel deutlich mehr Zeit in Anspruch als Verhandlungen, die per Mehrheitsentscheid abgeschlossen werden. Das Konsensprinzip ist in besonderem Maße dem Problem der großen Zahl ausgesetzt; mit zunehmender Zahl von

Akteuren wird es schwieriger, einen Konsens herzustellen. Wenn Positionen so grundverschieden sind, dass es zu keiner Annäherung kommt, können überhaupt keine Entscheidungen getroffen werden, da Veto-Optionen genutzt werden. Insofern besteht immer die Gefahr der Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, der keine Partei zufriedenstellt. Damit haftet dem Konsensprinzip auch ein konservatives Moment an, sodass die Qualität seiner Ergebnisse angezweifelt werden kann (Eberlein, Grande 2003: 186). Andererseits birgt das Konsensprinzip aber auch die Gefahr eines mehr oder weniger subtilen Anpassungsdrucks auf die Minderheiten. Es fällt ihnen schwerer, ihre Meinung überhaupt als klare Position erkennbar zu halten, gerade Minderheiten-Positionen werden nicht geschützt, sondern sogar untergraben (Wilke 2004). In jedem Fall ist das Konsensprinzip voraussetzungs-voll, weil es einerseits eine eingespielte Diskussionskultur verlangt und andererseits erfordert, dass Entscheidungen ausreichend dezentralisiert werden und der Akteurskreis überschaubar bleibt (Blackfield 2004). Das Mehrheitsprinzip benötigt als Voraussetzung einen entsprechenden institutionellen Rahmen.

2.2 Leitfragen der empirischen Untersuchungen

Aus den obigen theoretischen Ausführungen lassen sich folgende Leitfragen für die empirischen Untersuchungen ableiten:

- Welche Philosophien (Wachstum vs. Ausgleichsgedanke, Top-down- vs. Bottom-up-Ansatz, Cluster- vs. Regionsansatz) liegen den einzelnen Ressortpolitiken (insbes. Wirtschafts-, Landesentwicklungs-, ländliche Entwicklungs-, Finanz- und Agrarpolitik) der zuständigen Bundesländer zugrunde?
- Welche Ressourcen und Instrumente (Geld, Recht, Beratung) setzen die einzelnen Fachressorts ein, um ihre Politiken umzusetzen?
- (Wie) erfolgt eine ressortübergreifende Koordination der Fachpolitiken?
- Welche regionalen Charakteristika (u. a. Regionsgröße, wirtschaftliche Schwerpunkte und Dynamik) weisen die regionalen Fallbeispiele auf?
- Welche Ansätze regionaler Kooperation und Entwicklung wurden von den Ressorts in der Region in welcher Form (top-down, bottom-up) initiiert oder unterstützt und mit welchen Ressourcen ausgestattet?
- Wie ist die Handlungs- und Selbstregulierungsfähigkeit der einzelnen Regionen ausgeprägt? Welche Handlungsarenen bestehen, wie stark sind sie institutionalisiert? Wie stark sind die regionale politische Verankerung, die Raumbindung und Integration der Akteure? Wie ist die strategische Ausrichtung der Region, welche Themen/Projekte bearbeiten sie mit welchen Akteuren? Wie ist die Rolle von Wirtschaft und Unternehmen einzuschätzen? Wie ausgeprägt ist die regionale Kommunikations- und Diskurskultur?
- Welche Kooperationen werden von den Landesressorts unterstützt? Wie erfolgt dabei die Abstimmung?
- Wie verhalten sich unterschiedliche (teil-)regionale und sektorale Kooperationen zueinander? Gibt es Schnittstellenakteure oder -institutionen? Welche Funktionen üben diese aus? Welche Rolle spielt die institutionalisierte Regionalplanung?
- Kommt es zu Synergien und oder Reibungsverlusten zwischen den einzelnen Kooperationen und daran beteiligten Institutionen?

Erwin Bernat

3 Niedersachsen

3.1 Regionale Kooperationen im Überblick und landespolitische Anreizstrukturen

3.1.1 Regionale Kooperationen im Überblick

Niedersachsen fehlen historisch gesehen regionale Kreisgrenzen überschreitende Bezugsräume für eine aufgabenadäquate Regionalplanung und die strukturpolitische Regionalentwicklung. Mit der Kreisreform von 1978 war es entgegen der ursprünglichen Absicht nicht gelungen, die Übertragung der Trägerschaft der Regionalplanung rechtfertigende hinreichende Kreisgrößen zu schneiden. Ausnahmen sind die gesetzlich eingerichteten Großräume Kommunalverband Großraum Hannover (seit 1962) und der Zweckverband Großraum Braunschweig (seit 1991).

Dieses Defizit aus der planerischen Kleinräumigkeit dürfte dazu beigetragen haben, dass es insbesondere im Zuge der bundesweit auch mit Argumenten der europäischen Binnenmarktperspektive geführten Regionalisierungsdiskussion in Niedersachsen zu einer besonders ausgeprägten Kooperationsbereitschaft kam. Mit dem Regierungswechsel 1990 wurden Initiativen zur Bildung neuer Formen regionaler Zusammenarbeit zum einen als Regionalisierung der Strukturpolitik, zum anderen als Regionalisierung der Raumordnungspolitik unterstützt. 1993 gelang die Zusammenführung in einem ressortübergreifenden Handlungskonzept, das im Landes-Raumordnungsprogramm 1994 als Reformansatz der Regionalpolitik verankert wurde.

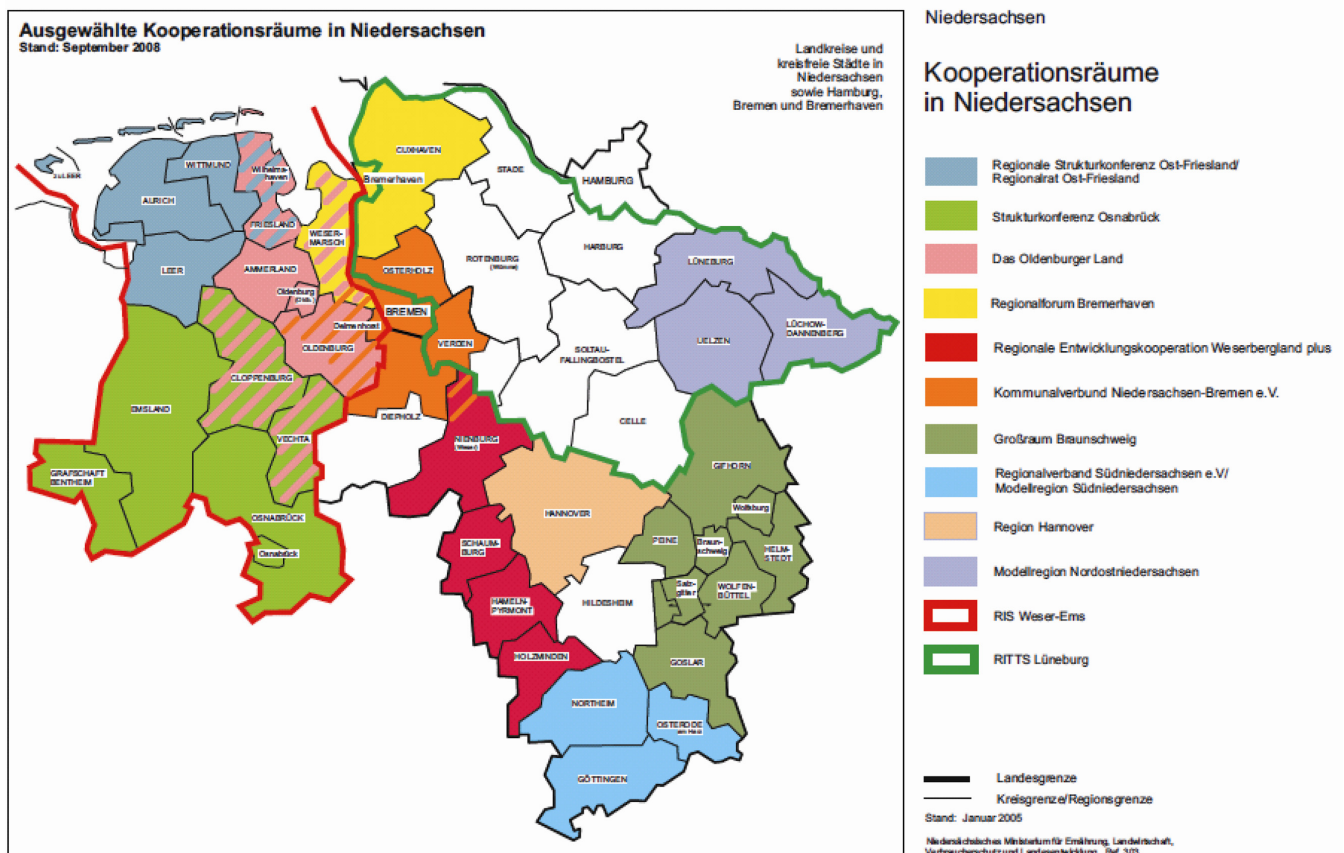
In der Folge entstand in einem dynamischen Prozess eine fast flächendeckende Kooperationslandschaft von großer, politisch durchaus gewollter Vielfalt. Die Netzwerkbildungen und Entwicklungsprozesse fanden in unterschiedlichen Organisationsformen und räumlichen Zuschnitten statt, zudem auch mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten und Akteurskonstellationen (Danielzyk 1997; Staatskanzlei Niedersachsen 2002, Regionale Kooperationen unter www.raumordnung.niedersachsen.de). Hier sollen im Folgenden nur die strategischen Kooperationen mit kreisgrenzenübergreifenden Bezügen behandelt werden. Zum Überblick über die vielfältigen Kooperationsbeziehungen auf kommunaler und regionaler Ebene in Niedersachsen (Hesse, Götz 2006: 39).

Als typisch für die erste Welle der freiwilligen Kooperationen, die bereits zu Beginn der 90er Jahre auf eine querschnittsbezogene Regionalentwicklung ausgerichtet waren, können die Strukturkonferenzen Ost-Friesland, Oldenburger Land und Osnabrück im westlichen Niedersachsen und der Regionalverband Südniedersachsen gelten. Diese kreisgrenzenübergreifenden Kooperationen der „mittleren Ebene“ sind teilweise überformt durch großräumige Netzwerke, wie die aus EU-Programmen geförderten Regionalen Innovationsstrategien (RIS) auf der NUTS 2 Ebene (ehemalige Regierungsbezirke), die vorrangig über thematische Netzwerke z.B. in der Form von Kompetenzzentren, auf die Ziele Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ausgerichtet sind. Die Kompetenzzentren der RIS Weser-Ems gelten als beachtliche beispielhafte Erfolge PPP-finanzierter Projekte. Diese haben eine relative thematische und organisatorische Nähe zu den später vom niedersächsischen Wirtschaftsministerium propagierten clusterorientierten Wachstumskonzepten. Als Kooperation der Kooperationen re-

klamiert RIS Weser-Ems für sich eine Dach- und Klammerfunktion für kleinräumigere Initiativen und Netzwerke.

Generell konnten sich gerade die Kooperationen der mittleren Ebene, aber auch die großräumigen Innovationsnetzwerke als Dialogpartner der Landesregierung etablieren. In den RIS-Netzwerken übernahmen die Bezirksregierungen in Absprache mit den Akteuren zentrale Managementaufgaben. Die Kooperationen wurden zunehmend zur Herausforderung für die Landesregierung, auf die Entwicklungsvorstellungen und Projektvorschläge möglichst ressortabgestimmt zu reagieren. Zugleich boten sie gute Ansatzpunkte, in der strukturschwachen Fläche Entwicklungsprozesse in Gang zu setzen (NIW 2005: 75; Staatskanzlei 2002).

Abb. 1: Regionale Kooperationen in Niedersachsen



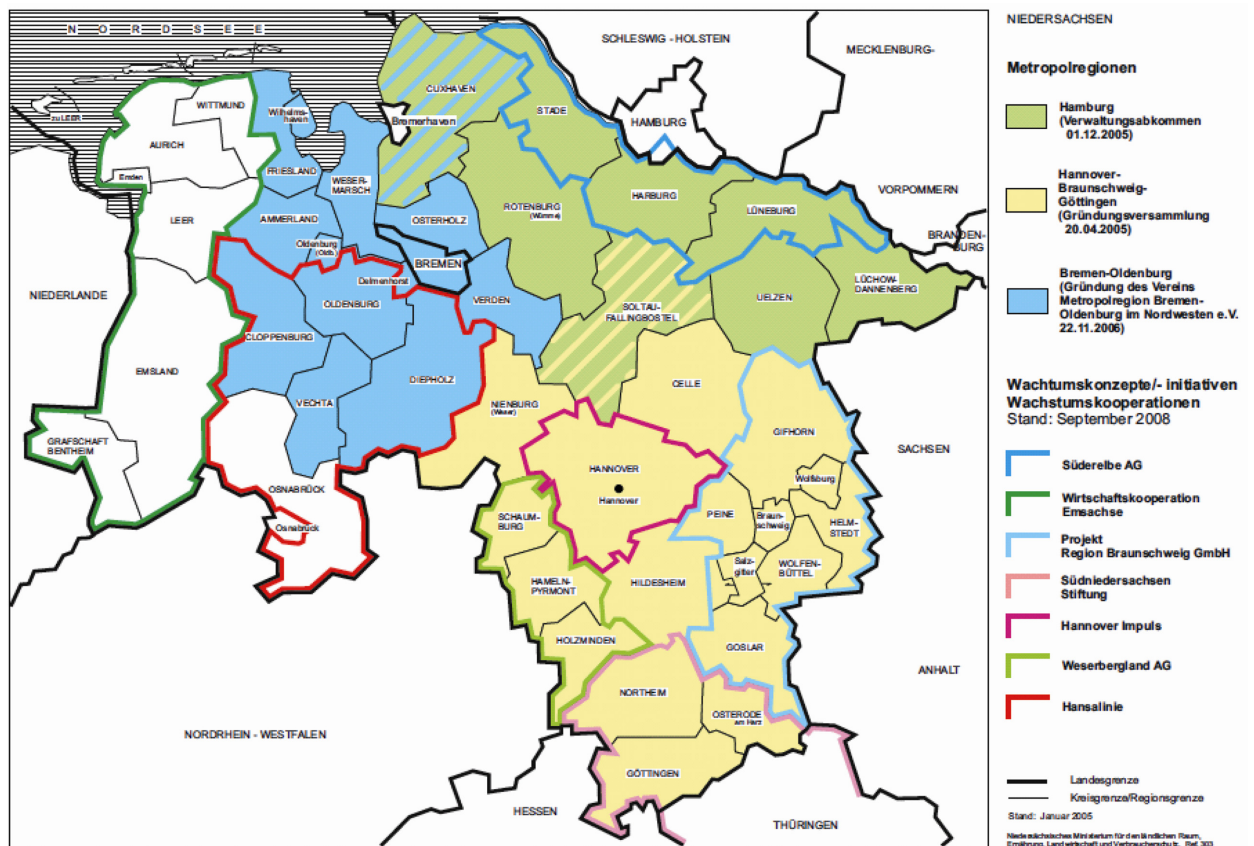
Quelle: Niedersächsisches ML

Daneben drängte sich in der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik ein neuer Ansatz auf, der seinen wesentlichen Anreiz durch das bundesweit beachtete und ganz offensichtlich erfolgreiche Modell der Wolfsburg AG (Projekt der Stadt Wolfsburg / VW Wolfsburg) gewann. Dieser von McKinsey entwickelte clusterbasierte Ansatz suchte rasch im eigenen Lande nach weiterer Anwendung. Diesen Ansatz aufgreifend führte das Wirtschaftsministerium 2005 auf der Grundlage der „Eckwerte der Regionalen Strukturpolitik für Wachstum und Arbeitsplätze“ das als Methode bezeichnete zentrale Instrument der Regionalen Wachstumskonzepte (in abgestuften Intensitätskategorien auch als Wachstumskooperationen und Wachstumsprojekte) ein. Die Erarbeitung solcher Konzepte und Projekte erfolgt nach anspruchsvollen Vorgaben. Kern der „konstitutiven“ Elemente ist die interkommunale Kooperation mehrerer Landkreise in einem Netzwerk mit der Wirtschaft und von Unternehmen (von Natzmer 2004).

Die bisher etablierten sieben Regionalen Wachstumskonzept-Prozesse bewegen sich in ihrer räumlichen Dimension auf der Ebene langjährig vorgelaufener regionaler Kooperationsprozesse und Netzwerke: hannoverimpuls GmbH der Region Hannover, die Weserbergland AG der Weserbergland Kooperation (Landkreise Hameln, Schaumburg, Holzminden), Projekt Region Braunschweig im Netzwerkbereich von reson, des Zweckverbands Großraum Braunschweig und der Region Braunschweig Marketing GmbH. Die länderübergreifende Wachstumsinitiative Süderelbe AG (Landkreise Stade, Harburg, Lüneburg sowie der Bezirk Harburg der Stadt Hamburg) ist organisatorisch und finanziell als Leitprojekt der Metropolregion Hamburg verankert. Sie gilt als besonders erfolgreiche Vorzeigekooperation.

Im Bereich Südniedersachsens ist insbesondere auf Initiative und in der Trägerschaft der SüdniedersachsenStiftung eine Regionale Wachstumskooperation, die auch das thüringische Eichsfeld einbezieht, in Gang gesetzt. Jüngste Wachstumskonzepte sind die Wachstumsregion Ems-Achse e.V., die sich mit den Netzwerken von RIS Weser-Ems und mehreren Strukturkonferenzen überlagert, und die Wachstumsregion Hansalinie.

Abb. 2: Regionale Wachstumskonzepte in Niedersachsen



Quelle: ML

Kennzeichnend für alle bisherigen Regionalen Wachstumskonzepte ist, dass sie dort entstanden sind, wo bereits Kooperationen und Netzwerke zur Regionalentwicklung vorhanden waren. Sie sind insofern zumindest potenziell eingebettet in regionale Entwicklungsprozesse und Entwicklungsstrategien. Als neue, impulsgebende Bausteine, können Regionale Wachstumskonzepte über den engeren wirtschaftsstrukturellen Projektbezug hinaus die Regionalentwicklung insgesamt voranbringen. Dazu kann die erfahrungsgemäß schwierige Einbindung der Wirtschaft und der Unternehmen in das Kooperationsnetzwerk und deren Engagement für die Gesamtregion beitragen. Regionale

Wachstumskonzepte dürften für ihren nachhaltigen Erfolg auf komplementäre Maßnahmen verschiedener Politikfelder angewiesen sein.

Die Vielfalt und Heterogenität der niedersächsischen Kooperationen machen eine Systematisierung und Kategorisierung nahezu unmöglich (Danielzyk 1997). Deshalb soll im Folgenden der Blick auf Beispiele der regionsbildungsrelevanten Kernkooperationen in ihren weiteren Netzwerkbezügen gelenkt werden und eine Charakterisierung erfolgen.

Kooperationsraum Region Braunschweig

- Im Gebietszuschnitt des 1991 für die Regionalplanung und den ÖPNV gesetzlich geschaffenen Zweckverbands Großraum Braunschweig wird 1994 die regionale Entwicklungsagentur reson e.V. gegründet. Dieses Netzwerk aus Unternehmen, Gewerkschaften, Gebietskörperschaften und dem Land Niedersachsen erarbeitet u. a. ein REK und entfaltet eine Vielzahl von Aktivitäten zur regionalen Entwicklung. Sie münden 2005 in der Gründung einer Region Braunschweig GmbH, unter deren Dach sich zusätzlich eine Marketinggesellschaft und das Wachstumskonzept der „projekt Region Braunschweig“, das von rund 100 Unternehmen aus der Region unterstützt wird, etabliert. Dieses Gesamtnetzwerk ist für die regionale Positionierung in der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg von wesentlicher Bedeutung und auch eine Grundlage für die aktuelle Diskussion zur Bildung einer regionalen Gebietskörperschaft.

Kooperationsraum Region Hannover

- Im räumlichen Zuschnitt des Kommunalverbandes Großraum Hannover entsteht 2001 aus der regionalen Initiative heraus die Gebietskörperschaft Region Hannover. Stadt und Region Hannover betreiben die als Wachstumskonzept ausgerichtete hannoverimpuls GmbH. Im „Erweiterten Wirtschaftsraum Hannover“, dem sogenannten 2. Ring, hat sich das Städtetz EXPO-Region gebildet, das gemeinsam mit der Region Hannover und den umliegenden Landkreisen eine vertiefte Partnerschaft anstrebt (Gemeinsame Erklärung von Hameln vom 14.04.2008). Hintergrund ist auch die Positionierung der größeren Gesamtregion in der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg.

Kooperationsraum Region Weserbergland

- Angestoßen durch ein Programm der EU haben sich die Landkreise Hameln-Pyrmont, Holzminden und Schaumburg im Jahr 2000 im Rahmen einer Regionalkonferenz ohne feste Rechtsform zusammengeschlossen. Als Entwicklungskooperation Weserbergland plus hat sie sich um den Landkreis Nienburg erweitert. Entwickelt wird eine Vielzahl strukturwirksamer Aktivitäten auf der Grundlage eines gemeinsamen Entwicklungskonzeptes. Im Kooperationsraum hat sich auf der Grundlage eines Wachstumskonzeptes aus den Gebietskörperschaften und Unternehmen der Region 2004 die Weserbergland AG gegründet. Die Region erprobt u. a. modellhaft die Zusammenarbeit der Regionalplanung und Regionalentwicklung mit dem Ziel der Bildung einer Planungsgemeinschaft. Sie versteht sich als ländliche Region in der Metropolregion.

Kooperationsraum Region Göttingen / Südniedersachsen

- Wesentlicher Akteur im Kooperationsraum ist seit 1992 der substantiell vorwiegend kommunal getragene Regionalverband Südniedersachsen e.V. Daneben hat sich 2004 die SüdniedersachsenStiftung etabliert, die wirtschafts- und unternehmensbezogen ausgerichtet ist und die insbesondere als Träger einer MW-unterstützten Wachstumsinitiative fungiert. Auf der Grundlage eines IMAK Beschlusses wurde die Region 2005 „als ländliche Region mit besonderem Handlungsbedarf“ Modellregion für eine Entwicklungspartnerschaft mit dem Land. Das sich verdichtende Regionale Netzwerk hat eine Regionale Entwicklungsstrategie erarbeitet. Der Regionalverband ist Mitglied der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg. Die Bildung eines Zweckverbandes für Regionalplanung und Regionalentwicklung wird seit 2005 diskutiert (dazu ausführlich Löb/Nischwitz unter 3.4).

Kooperationsraum Region Weser-Ems

- Der Kooperationsraum Weser-Ems im Zuschnitt des ehemaligen Regierungsbezirks hat sich sehr früh mit den drei Strukturkonferenzen Ost-Friesland, Oldenburger Land und Osnabrück auf der mittleren Ebene positioniert. Diese Konferenzen haben zwar aktuell einen begrenzten regionalpolitischen Stellenwert, waren jedoch zentrale Bausteine für die durch ein EU Programm angestoßene erfolgreiche Regionale Innovationsstrategie. In einer teilräumlichen Überlagerung und mit einer ähnlichen wirtschaftsbezogenen Akteursstruktur hat sich 2006 die Wachstumsregion Ems-Achse e.V. gegründet – als starke eigenständige Region und als Partner auf Augenhöhe mit der Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten. Die Netzwerke spielen für die Zusammenarbeit mit den niederländischen Grenzregionen eine sehr wichtige Rolle.

Die sich entwickelnde Vielfalt von räumlichen Zuschnitten, Organisationsformen und thematischen Schwerpunkten war als Ausdruck der regionsspezifischen Gegebenheiten und der Prinzipien der Freiwilligkeit und Selbstorganisation politisch gewollt. In den folgenden Jahren durchliefen die regionalen Kooperationen einen Entwicklungs- und „Reifeprozess“, der sich insbesondere im Wechsel der Kooperationsthemenschwerpunkte ausdrückte, wie er in der Ablösung von klassischen Infrastrukturfeldern hin zu innovationsbezogenen Bereichen wie Technologietransfer, Forschung und Entwicklung, Bildung und Qualifizierung, sichtbar wird. Parallel dazu veränderten sich die Akteursstrukturen, vorrangig durch die verstärkte Einbeziehung und die Werbung für das Engagement der Wirtschaft.

In der Gesamtbetrachtung der niedersächsischen Kooperationslandschaft zeigt sich eine (subjektiv) als Überinstrumentierung und „Übermöblierung“ wahrgenommene Vielfalt als Ergebnis erfolgreicher Kooperationsanimation und eine gewisse Schwäche in der dezentralen Steuerung und Koordinierung. Zugleich vermisst Hesse hinreichend klare ressortverbindliche Ziele für eine regionalisierte Landesentwicklungspolitik (Hesse 2006: 81f.). Die gewollte Unschärfe landespolitischer Ziele, der Verzicht auf klare Verabredungen und Anreize, die sich selbst auf der parlamentarischen Ebene mit einer eher lokal-kommunalen als mit regionalen Interessenlagen verknüpften und die zudem jeden Anschein vermeiden möchten, auf eine Gebietsreform hinzuwirken, dürften dazu beigetragen haben, dass die guten Ausgangsbedingungen bisher nicht optimal genutzt werden konnten.

Verwaltungsneugliederung auf regionaler Ebene

Die Überlegungen zur Neuausrichtung der Regional- und Landesentwicklungspolitik werden nicht unerheblich mitbestimmt durch die tief greifende Verwaltungsreform 2005 mit ihrer grundsätzlichen reduzierenden Ausrichtung auf zwei Ebenen (Kommunen und Land). Dies erfolgt insbesondere durch die Abschaffung der traditionellen Ebene der Mittelinstanz (Bezirksregierungen) und durch eine konsequente Stärkung der Kommunen mittels Aufgabenverlagerung. Eine zentrale Rolle bei der regionalpolitischen Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung spielt die zum 1. Januar 2004 neu eingerichtete Investitions- und Förderbank Niedersachsen GmbH (Nbank), die als zentrales Instrument des Landes alle Wirtschaftsförderaktivitäten und -instrumente bündeln soll und die auch das Fördercontrolling im Hinblick auf die Zielsetzung des konsequenten Mitteleinsatzes nach seiner „nachweisbaren Wirkung“ übernommen hat.

Nach Abschaffung der Bezirksregierungen mit Beginn des Jahres 2005 gibt es keine regionale Entwicklungsaktivitäten bündelnde und koordinierende dezentral verfasste Ebene mehr. Mit Blick auf den verwaltungsökonomisch zu bewältigenden Aufgabenzuwachs der Gemeinden und Landkreise wird dadurch ein neues funktionales und strukturelles Gleichgewicht erforderlich, das u. a. durch verstärkte interkommunale und regionale Zusammenarbeit auf der kreisgrenzenübergreifenden mittleren Ebene erreicht werden könnte. Als neue Mittler zwischen der kommunal-regionalen und der Landesebene sind mit Wirkung vom 1. Januar 2005 vier Regierungsvertretungen eingerichtet worden mit der vorrangigen Aufgabe, die Entwicklung in der Fläche und insbesondere die Stärkung der ländlichen Räume zu unterstützen. Als moderierende Akteure in einer Reihe von interkommunalen und regionalen Kooperationsprozessen erfüllen sie konstruktive Funktionen. Sie verfügen allerdings weder über hoheitliche Befugnisse noch über Entscheidungskompetenz für den Einsatz von Fördermitteln.

Unübersehbar gewinnt die Diskussion der weiteren Verwaltungsmodernisierung auf der kommunal-regionalen Ebene an Dynamik. Hier gilt verstärkte interkommunale Zusammenarbeit derzeit als wichtiger Handlungsansatz. Die niedersächsische Landesregierung wirbt nachdrücklich für flexible und freiwillige Kooperationsformen anstelle struktureller Lösungen (Gebietsreform, neue Körperschaften). Nach der landesweit und intensiv geführten Diskussion um den Nutzwert und die aus der Konkurrenzperspektive befürchteten Konsequenzen durch die Bildung der Region Hannover ist jetzt erneut ein intensiver und kommunal konkretisierter Diskussionsprozess um den Themenkomplex Verwaltungsmodernisierung sowohl auf der kommunal-regionalen Ebene wie auch auf der landespolitischen Ebene in Gang gesetzt worden.

Auf den Grundlagen u. a. des Hesse-Gutachtens (Hesse, Götz, 2006), einer Entschließung des Landtags (vom 07.03.2007, Drucksache 15/3642) und insbesondere auch einer veränderten Position der kommunalen Spitzenverbände, flankiert durch konkret betriebene Fusionen von Städten und Gemeinden auf freiwilliger Basis, kann dieser Prozess als Überwindung einer Tabuisierung nicht nur des Themas weitere Gebietsreform, sondern auch der Förderung regionaler Kooperation gewertet werden. Die Gemeinsame Erklärung der kommunalen Spitzenverbände und der Landesregierung vom 25.02.2008 (NLT 2008) enthält die gegenseitige Zusage einer nachdrücklichen Unterstützung und Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit und schließt eine landesseitige finanzielle Förderung von modellhaften Prozessen ein. In seinem Positionspapier vom 14.03.2007 (NLT 2007) sagt der Niedersächsische Landkreistag erstmals zu, die Diskussion einer Kreisreform unter bestimmten Bedingungen konstruktiv zu begleiten. Nach wie vor lehnt die Landesregierung jede Kreis- oder Gemeindereform von oben strikt ab, ist aber für Zusammenschlüsse auf freiwilliger Basis gesprächsbereit. Erste

Neuordnungen könnten schon bis zur Kommunalwahl 2011, so z. B. für die Kommunen Walsrode, Bad Fallingb., Bomlitz, erfolgt sein (MP Wulff, Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 03.09.2008). Die Landesregierung stellt finanzielle Anreize für Fusionen, sogenannte Hochzeitsprämien, in Aussicht.

Aus dem Raum Lüneburg (OB Mäde) wird ein Großkreis Region Süderelbe mit den Landkreisen Harburg, Lüneburg, Uelzen und Lüchow-Dannenberg ins Gespräch gebracht (Landeszeitung Lüneburg vom 30./31.08.2008). Am spektakulärsten ist der Vorstoß der Stadt Braunschweig (OB Hoffmann) zur Bildung eines Großkreises Region Braunschweig im räumlichen Zuschnitt des jetzigen Zweckverbandes Großraum Braunschweig (ZGB) mit 3 kreisfreien Städten und 5 Landkreisen mit insgesamt 1,2 Mio. Einwohnern. Die Debatte wird sehr kontrovers, aber ernsthaft geführt. Aus der Landesregierung wird eine Großkreislösung einerseits vom Innenminister strikt abgelehnt, andererseits ist der Ministerpräsident bereit, die Diskussion konstruktiv zu begleiten (Rundblick vom 15.02.2008).

Die IHK Braunschweig hat ein Gutachten zur Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig erstellen lassen (J. Bogumil, www.ruhr-unibochum.de). Darin sieht Bogumil wegen des strukturellen Reformbedarfs die vorgeschlagene Regionsbildung zwar als die beste, aber nicht durchsetzbare Lösung. Er schlägt stattdessen zunächst die Übertragung zusätzlicher Aufgaben an den ZGB u. a. in der regionalen Struktur- und Wirtschaftsförderung vor.

In der Region Südniedersachsen/Göttingen ist für den Raum des Regionalverbandes seit Februar 2005 mehrfach von der Ebene der Landräte der Vorschlag der Bildung eines Zweckverbandes für Regionalplanung und Regionalentwicklung mit ausformulierten Satzungsentwürfen öffentlich zur Diskussion gestellt worden. Auch Hesse hält in einem Gutachten für die Landesregierung (Hesse 2006: 98) eine Regionalplanung in größeren regionalen räumlichen Zuschnitten für unverzichtbar und schlägt Modellprojekte für die freiwillige interkommunale Regionalplanung und Regionalentwicklung vor.

Insgesamt ist zu erwarten, dass die laufenden Diskussions- und konkreten Fusionsprozesse auf der kommunalen, regionalen und der Landesebene an Dynamik gewinnen werden und mittelfristig strukturelle Kooperationsformen der mittleren Ebene stärken wird. Der Durchbruch liegt vor allem darin, dass bisher die gesamte Regionalisierungsdiskussion und nahezu jede Initiierung von regionaler und interkommunaler Kooperation von gravierenden Autonomieängsten und der Furcht vor einer Gebietsreform unter dem Etikett Regionalisierung (Fürst, Neues Archiv 2007: 9) begleitet wurde. Damit besteht eine gute Chance, den Prozess regionaler Kooperation auch qualitativ voranzubringen und wesentliche Elemente zur Entwicklung und Stärkung regionaler Handlungs- und Selbststeuerungsfähigkeit im Sinne von „Regional Governance“ einzubringen.

Verhältnis regionaler Kooperationen und Metropolregionen als landespolitische Herausforderung

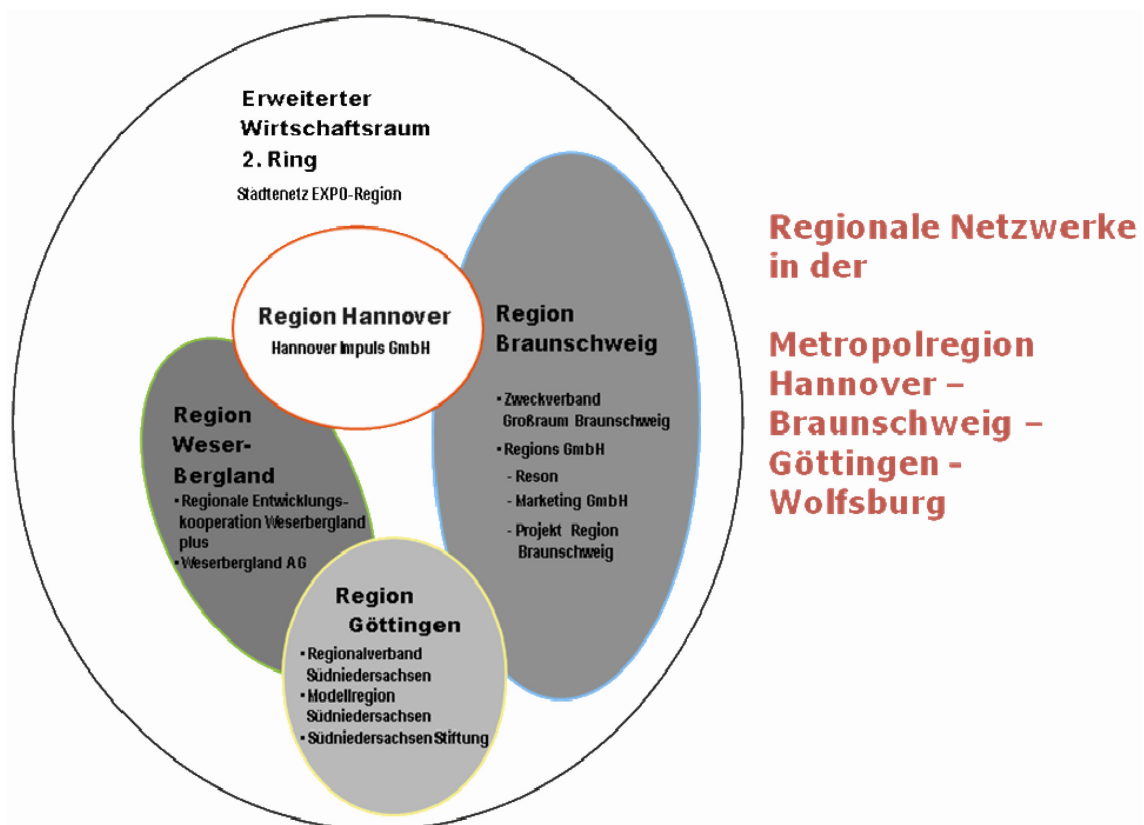
Die drei niedersächsischen Metropolregionen umfassen mit Ausnahme der Emsachse sowie Stadt und Landkreis Osnabrück die gesamte Landesfläche. Das Verhältnis der Fläche und der Teilräume im organisatorischen, thematischen Gefüge und zu den Entscheidungsprozessen der jeweiligen Metropolregion ist deshalb von essenzieller Bedeutung für ihre Handlungsfähigkeit und die Geschlossenheit sowohl innerhalb der Metropolregion als auch nach außen. Die polarisierende, zum Teil sehr emotional geführte Diskussion über Metropolregionen contra Fläche und ländliche Räume im Rahmen der

Einführung der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland wirkt noch nach und schafft hohe Sensibilität. Es wird sehr darauf ankommen, wie die „heilenden“ Begriffe/Instrumente der großräumigen Verantwortungsgemeinschaft und der Entwicklungspartnerschaft mit überzeugenden Inhalten gefüllt werden können. Dabei geht es auch um die Vermittlung der Erkenntnis, dass erfolgreiche Landesentwicklungspolitik immer auch eine Politik auf mehreren Ebenen sein wird. Themen, Handlungsfelder und Projekte von Metropolregionen und Kooperationen der mittleren Ebene unterscheiden sich dementsprechend: Die Metropolregion muss die großräumig wirksamen, profilbestimmenden Standortfaktoren im Blick haben. Aktionsradius und Adressaten des Standortmarketing sind auf eine andere räumliche und qualitative Dimension ausgelegt.

Im Sinne einer regionalpolitischen Doppelstrategie ist die Metropolisierung für die Regional- und Landesentwicklung ebenso erforderlich wie die Regionalisierungs- und Kooperationsprozesse in ihren Teilräumen. Insbesondere die mit erheblicher Eigeninitiative entstandenen Netzwerke dürfen dabei nicht infrage gestellt werden. Sie bleiben erforderlich, um eigenständige Entwicklung der ländlichen Räume voranzutreiben, regionsspezifische Probleme zu lösen, die Vielfalt der spezifischen Chancen zu nutzen, individuelle Themenfelder und Strategien mit dafür kompetenten und verantwortlichen Akteuren zu entwickeln. In der zentralen strategischen Aufgabe, die Balance von Wachstums- und Ausgleichszielen in der Fläche zu sichern, kommt ihnen eine wesentliche Rolle zu.

Zur erfolgreichen Erfüllung ihrer Funktionen brauchen Metropolregionen einen hohen Grad an Selbstorganisation und Handlungsfähigkeit. Dies bedingt eine wirksame innere Integration, den Konsens nach innen und zugleich eine profilierte Darstellung und Aktionsfähigkeit nach außen. Dabei sind funktions- und leistungsfähige teilräumliche Strukturen in Form gewachsener Netzwerke hilfreich, ja unverzichtbar. Sowohl die fortgeschrittene Metropolregion Hamburg wie die noch in der Aufbauphase befindliche Bremen-Oldenburg haben über die gemeinsamen Landesplanungen einen Vorlauf an von unten gewachsener Zusammenarbeit, an eingeübten regionalen Kooperationsprozessen hinter sich, der erst die relativ rasche Willensbildung für eine metropolitane großräumige Zusammenarbeit ermöglicht hat. Dies gilt in anderer Weise auch für die polyzentrische Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg, in der die etablierten teilräumlichen Kooperationen als Bausteine Bindungswirkung entfaltet haben. Andererseits sehen sich im Westen des Landes die Akteure der Ems-Achse in einer Position autonomer Stärke, die eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe mit der Metropolregion nicht ausschließt, aber nur von Fall zu Fall sinnvoll erscheint. Die Unterstützung solcher Teilräume außerhalb von Metropolregionen ist als Grundsatz in das LROP 2008 aufgenommen worden.

Abb. 3: Regionale Netzwerke in der Metropolregion H-BS-GÖ-WOB



Quelle: Niedersächsisches ML

Am Beispiel der Metropolregion Hannover zeigt die Abbildung eine differenzierte Struktur der Binnenkooperationen. Dabei ist die Wahrnehmung, dass die vier größeren teilräumlichen Kooperationen sich konstruktiv als Regionen mit jeweils eigenem Profil in der Metropolregion verstehen und mit Ausnahme des Weserberglands selbst Mitglied der Metropolregion sind. Sie scheinen geeignet, die Interessen und Potenziale der Fläche zu bündeln und in die Gesamtregion einzubringen.

In allen vier Teilräumen bestehen aktive Wachstumskooperationen. Sie dürften in besonderer Weise geeignet und auch bereit sein, durch eine vernetzte Kooperation ihre Potenziale auf der Handlungsebene der Metropolregion zusammenzuführen (von Natzmer 2007: 196).

Der Prozess der Etablierung und Entwicklung der Metropolregionen und die Auseinandersetzung um räumliche Zuschnitte und Aufgaben fördert die konstruktive Diskussion um komplementäre Rahmenbedingungen und Instrumente der Regionalpolitik. Er ist zugleich eine Herausforderung, die Ebenen regionaler Entwicklungspolitik im Zusammenspiel von Aufgaben und Verantwortung in ihren Schnittstellen zu definieren und ggf. neu zu ordnen.

3.1.2 Landespolitische Anreizstrukturen zur Regionsbildung

Zum Auftakt der landespolitischen Werbung für kreisgrenzenübergreifende freiwillige interkommunale Zusammenarbeit stand der Gedanke an eine begleitende Anreizstrategie eher im Hintergrund. Ministervorträge und Reden in den Regionen mit erkennbarer Kooperationsbereitschaft setzten vor allem auf die Überzeugungskraft der guten Argumente und auf die wachsende Einsicht der potenziellen Akteure.

Dies war zunächst ein zweigleisiger Prozess, der zum einen als Regionalisierung der Raumordnungspolitik aus dem Innenministerium und zum anderen als regionalisierte Wirtschaftsstrukturpolitik des Wirtschaftsministeriums betrieben wurde. Ein großer Schritt nach vorn war die Zusammenführung der beiden Ansätze zu einer geschlossenen Gesamtkonzeption, der dem integrativen Ansatz, die Bandbreite aller wichtigen strukturpolitischen Aufgabenfelder einzubeziehen, Rechnung tragen sollte. Ein gemeinsam vom Innen-, Wirtschaftsminister und der Staatskanzlei vorgelegtes und mit den kommunalen Spitzenverbänden erörtertes „Handlungskonzept zur Regionalisierung der Strukturpolitik“ wurde von der damaligen rot-grünen Landesregierung im Dezember 1993 beschlossen. Die betroffenen Ressorts wurden unter Koordinierung des Innenministeriums beauftragt, die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung zu treffen. Das Konzept wurde zudem relativ differenziert programmatisch im Landes-Raumordnungsprogramm 1994 verankert. Damit etablierte sich im Übrigen neben der klassischen Raumordnung ergänzend die entwicklungs- und umsetzungsorientierte Landesentwicklung in diesem Ressort.

Die Förderung des Regionalisierungsprozesses wurde als ressortübergreifender Reformansatz der Regionalpolitik und als wesentlicher Teil der Neuorientierung der Landesentwicklungspolitik verstanden, die dabei von den Prinzipien der Freiwilligkeit und der grundsätzlichen Selbstverantwortung der Regionen für ihre Entwicklungsprozesse ausging. Die in diesem Zusammenhang genannten Kernziele und Kooperations- und Anreizprinzipien erscheinen weitgehend unverändert aktuell. Dies gilt für die Zielsetzungen, die regionale Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit zu stärken, regionale Ressourcen zu mobilisieren und zu bündeln und durch politikfeldübergreifende Entwicklungsprozesse die verschiedenen regionalen Akteure in die Mitgestaltung und Mitverantwortung einzubeziehen. Regionale, die Landkreisgrenzen übergreifende Entwicklungs- und Handlungskonzepte sollten als Grundlage und Orientierungshilfe für einen effizienten und regional gezielten Ressourcen- und Fördermitteleinsatz genutzt werden. Die Bezirksregierungen sollten in der Umsetzung eine zentrale Rolle übernehmen. Dies galt auch für den Aufbau einer Fördermitteldatenbank als Monitoring- und Controllinginstrument. Diese wird in der Folge von allen Bezirksregierungen realisiert, aber nicht auf der Landesebene zusammengeführt und genutzt.

Erhebliche Bedeutung zur Stützung und Umsetzung des Konzeptes kam dem 24. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur (GA) (Deutscher Bundestag 1995) zu. Er enthielt die weitgehend identischen regionalpolitischen Ziele des niedersächsischen Handlungskonzeptes und des LROP 1994 und führte als Instrument das förderbare integrierte Regionale Entwicklungskonzept – auf der Ebene der Arbeitsmarktreion – ein. Der Planungsausschuss der GA formuliert das bis heute bundesweit anerkannte Referenzmuster der förderpolitischen Anreizstruktur (9. März 1995): „Die Länder nutzen die von den Regionen vorgelegten Entwicklungskonzepte zur Beurteilung des Entwicklungsbeitrages und der Dringlichkeit der zur Förderung beantragten Projekte aus den Regionen. Anträge, die sich in schlüssige Entwicklungskonzepte einfügen, sollen vorrangig gefördert werden.“

Mit der Umressortierung der Landesentwicklung in die Staatskanzlei im Jahre 2001 durch die Regierung Gabriel war der Anspruch verbunden, diesen Aufgabenbereich zu einem Schwerpunkt der Landespolitik aufzuwerten. Generell sollte die Strukturpolitik des Landes besser mit den spezifischen regionalen Bedingungen durch eine abgestimmte, verzahnte Ressort- und Fachpolitik in Einklang gebracht werden. Die Landesregierung setzte auf eine integrative und kooperative Regionalpolitik zur Stärkung und Profilierung der Regionen der mittleren kreisgrenzenübergreifenden Ebene. Die Stärken und

Möglichkeiten der Regionen und das Gewinnen neuer, bisher nicht ausgeschöpfter Handlungsspielräume sollten in den Mittelpunkt der Politik rücken (Gabriel 2002). Die Entwicklung solcher regionalen Strukturen sollte mit dem gezielten Einsatz von Fördermitteln – auch als Anreiz zur Kooperation – verbunden werden. Am Ende sollten gerade auch in den strukturschwächeren und ländlichen Räumen sich selbst tragende regionale Strukturen stehen, die dann unabhängig von diesen Fördermitteln handlungsfähig geworden sind. Als „Vision mittlerer Reichweite“ entstand das Bild Niedersachsens als Land der starken profilierten Regionen, die in der Summe das Standortprofil des Landes bestimmen.

Im Sinne eines neuen kooperativen Staats- und Planungsverständnisses, das die gesellschaftlichen Akteure als Mitgestaltende und Mitverantwortende einbezieht, wollte die Landesregierung die Initiativen und Entwicklungsvorstellungen aus den Regionen aufgreifen und mit den Regionen in einen partnerschaftlichen Dialog treten. (Gabriel 2002). Zur Förderung des möglichst flächendeckenden Regionalisierungsprozesses wurde ein eigener auf Initiationswirkung zielender „Regionalisierungsfonds“ aufgelegt. Verbunden wurde dies mit dem politischen Anspruch, mit den EU Strukturfonds und den Gemeinschaftsaufgaben eine nachhaltige, innovative und auch integrative Regionalpolitik aktiv zu gestalten. Die aus den Regionen erarbeiteten Strategien, Handlungskonzepte und Leitprojekte galten dabei als eine wesentliche Grundlage, um die regionalen Entwicklungschancen, durch landespolitische Initiativen und Maßnahmen flankiert, gezielt zu verbessern. In der Umsetzung sollten die vier Bezirksregierungen ihre bisherige Bündelungs- und Koordinierungsfunktion, auch im Bereich des regional gezielten Fördermitteleinsatzes, zu einer professionellen Regionalmanagementbehörde ausbauen und damit eine zentrale Rolle spielen.

Mit dem Regierungswechsel im März 2003 hat die Landesregierung den Aufgabenbereich Raumordnung und Landesentwicklung in das so neu bezeichnete Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML) verlagert. Diese Verlagerung wurde mit der prioritären Zielsetzung, die Fläche und den ländlichen Raum zu stärken, verbunden. Die Verknüpfung mit der regionalisierten Landesentwicklungspolitik der Vorgängerregierung wurde dabei nicht infrage gestellt. Sie bleibt mit einer gewollten Unschärfe in der Kontinuität der Vorgängerregierungen und wird zugleich in Teilbereichen konstruktiv weiterentwickelt. Vor dem Hintergrund der in der Vergangenheit unzureichenden Ressortskordinierung wurde im September 2003 ein neuer interministerieller Arbeitskreis „Landesentwicklung und ländliche Räume“ (IMAK) konstituiert, der unter Federführung des ML die entwicklungs- und strukturbestimmenden Politik- und Handlungsansätze einschließlich eines regional gezielten und koordinierten Fördermittelansatzes auf gemeinsame Ziele zur Regionalentwicklung abstimmen soll. Land und Regionen sollen gezielt und in enger Partnerschaft miteinander kooperieren. In diesem Schritt kann man auch einen Paradigmenwechsel sehen, indem erstmals in der Geschichte Niedersachsens alle Ressorts ihre Beiträge auf gemeinsam verabredete regionale Ziele ausrichten sollen.

Dieser neue Ansatz einer Entwicklungspartnerschaft Land - Region wird modellhaft in den ländlich strukturierten Regionen mit besonderem Handlungsbedarf, in Nordostniedersachsen und in Südniedersachsen erprobt. Seit Anfang 2005 sind Prozesse zur Strategieentwicklung und Projektentwicklung und Möglichkeiten ihrer Umsetzung in diesen Regionen in den Dialog mit der Landesebene gestellt worden. In diesem Moderations- und Abstimmungsprozess haben die Regierungsvertretungen eine wesentliche Rolle – auch als Mittler zwischen Region und Land – übernommen. In der bisherigen Bilanz zeigen sich neben positiven Ansätzen deutliche Schwächen in der Prozessgestal-

tung, sowohl auf der Landesebene wie auch auf der regionalen Ebene (hierzu ausführlich Löb/Nischwitz unter 3.3).

Bereits zu Prozessbeginn war die Effizienz des IMAK unter Hinweis auf das Ergebnis erschwerende Konsensprinzip und die Unberührtheit ressortbezogener Entscheidungsprozesse kritisch bewertet (Hesse 2006) worden. In der Konsequenz der Folgeerfahrungen hat der IMAK mit Jahresbeginn 2008 seine Arbeit eingestellt. Die inhaltliche Aufgabenstellung wurde nicht infrage gestellt, sie soll in einer neuen Form wahrgenommen werden. Allerdings sind die Ursachen des Scheiterns dieses Gremiums nicht herausgearbeitet worden. Im Kern fehlte die Verpflichtung aller Ressorts auf das förderpolitische Referenzmuster des 24. Rahmenplans: dem politisch anerkannten besonderen Handlungsbedarf für eine ausgewählte strukturschwache Region unter den Bedingungen einer Entwicklungspartnerschaft auch mit einem prioritären Ressourceneinsatz Rechnung zu tragen – unter der Bedingung der hinreichenden Qualität der regional erarbeiteten Handlungskonzepte und Projekte. Die zeitlich zum IMAK parallel eingeführte Neuausrichtung der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik war als klare Absage an diese Förderphilosophie interpretiert worden. Die Nicht-Anwendung des regionalisierten Teilbudgets im EFRE erscheint als eine fast logische Fortsetzung dieser Grundausrichtung.

In der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik Niedersachsens hat es Anfang 2005 einen grundlegenden Paradigmenwechsel gegeben. Nach dem „Eckwertepapier – Regionale Strukturpolitik für Wachstum und Arbeitsplätze“ des Wirtschaftsministeriums (MW) werden Fördermittel nur noch an regionale Vorhaben gegeben, die ihren Fokus auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung legen. Die Vergabe öffentlicher Finanzmittel wird von der Prüfung einer nachweisbaren Wirkung mit Hilfe eines Rasters von Qualitätskriterien (sogenannte Eckwerte) abhängig gemacht (von Natzmer 2004). Zentraler Bestandteil dieser Neuausrichtung sind Regionale Wachstumskonzepte (RWK). Sie werden als Schwerpunktinstrument der Ziel-2-Förderung 2007–2013 genannt. Es werden durch Expertennetzwerke aus Gebietskörperschaften und privater Wirtschaft, insbesondere von Unternehmen, Wissenschaft u. a. umsetzungsreife Businesspläne erarbeitet, die in der Regel über ebenfalls public-private-partnership-finanzierte, renditeorientierte Projekte umgesetzt werden.

Die Erarbeitung der Wachstumskonzepte und der Projektansätze über Businesspläne mit externem Management-Know-how und die Projektrealisierung werden in der Regel anteilig gefördert. Die Förderung der einzelnen anerkannten Wachstumsprojekte richtet sich nach den einschlägigen Förderrichtlinien der Strukturfonds und der GA.

Weitere wesentliche Anreizmuster

Das größte potenzielle Anreizpotenzial zur Förderung regionaler Netzwerke und Kooperationen ergibt sich aus dem Umsetzungsprozess der EU-Strukturfonds, die in Programmdokumenten für die Bereiche des ELER, des ESF und ELER strukturiert worden sind. Niedersachsen stehen in der laufenden Förderperiode 2007–2013 2,5 Mrd. Euro zur Verfügung. Davon entfallen allein 1 Mrd. Euro auf die Region Lüneburg, die als einzige westdeutsche Region als Ziel-1-Gebiet festgelegt worden ist. Dem Land und insbesondere dieser Region steht damit ein beachtlicher förderpolitischer Gestaltungsspielraum zur Verfügung.

Generell will die Landesregierung die Interessen der interkommunalen Kooperationen in der Förderung besonders berücksichtigen und legt besonderen Wert auf die Einbeziehung der Projekte in regionale Strategien. Das niedersächsische Operationelle Programm für den europäischen Fond für regionale Entwicklung (EFRE) führt als neues

optionales Instrument das regionale Teilbudget ein, mit dem Projekte gefördert werden sollen, die im besonderen Interesse der jeweiligen Region liegen. Regionalisierte Teilbudgets sollen den Regionen ermöglichen, in einem festgelegten Rahmen die Auswahl von förderfähigen Projekten weitgehend selbst zu steuern. Damit sollen Kooperationsneigung und Verantwortungsbewusstsein der Kommunen intensiviert werden. Zugleich wird empfohlen, die Umsetzung über die bereits bestehenden kreisgrenzenübergreifenden kommunalen Kooperationen durchzuführen. Dazu wären ggf. auch neue Kooperationen aufzubauen. Allerdings scheinen die Rahmendingungen für die Annahme dieser Option so unattraktiv, dass bisher kein kooperationsbezogenes Teilbudget im Lande zur Anwendung gekommen ist. Viel mehr hat die Landesregierung beschlossen, allen Landkreisen und kreisfreien Städten ein einheitliches Teilbudget von 2,5 Mio. € in Ziel-2- und 3,75 Mio. € in Ziel-1-Gebieten einzuräumen.

Letztlich verbleiben als direkterer finanzieller Anreiz zur strukturpolitischen Kooperation *auf der mittleren Ebene* nur die Förderung von Wachstumsinitiativen und die vom Finanzrahmen her eher bescheidenen Möglichkeiten des Regionalisierungsfonds des ML.

Dagegen weisen die aus der GA-Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur entwickelten Instrumente der kooperativen Prozess- und Projektförderung eine ausdifferenzierte und stringente Förderstruktur auf. Sie gilt allerdings nur für die Kreisebene bzw. die Arbeitsmarktreion. Die Förderung von integrierten Regionalen Entwicklungskonzepten aus der GA ist in Niedersachsen nach 2004 eingestellt worden.

Auch die kleinräumigen Leader-Kooperationsprozesse verfügen im Gegensatz zu freiwilligen Netzwerken mittlerer Größe über einen förderrechtlich abgesicherten Status, Instrumente zur Konzept- und Projektentwicklung unter breiter Beteiligung der Akteure sowie Umsetzung sowie über ein eigenes Budget. In der laufenden Förderperiode 2007–2013 werden 32 solcher Leader-Netzwerke fast flächendeckend als konzeptionelle Bausteine zur Projektentwicklung mit Förderungsmöglichkeiten aus dem ELER, ergänzend auch aus dem EFRE und dem ESF, etabliert. Damit erscheint die attraktive Architektur dieses Instruments für die kleinräumige ländliche Entwicklung durchaus als ein Prüfmuster zur Übertragbarkeit auf eine Regionalpolitik der mittleren Ebene.

Nicht näher betrachtet werden hier die sehr spezifischen, regional begrenzten Anreizmuster wie die Förderung der staatsgrenzenübergreifenden Förderung der Ems-Dollart-Region und der Euregio, die in einem breiten Themenspektrum allein in der laufenden Förderperiode mit 138 Mio. € aus dem Interreg IV A Programm Deutschland - Niederlande gefördert werden. Das gilt auch für verschiedene Bundesprogramme wie die wettbewerbsorientierten Modellvorhaben zur Raumordnung (MORO), die durchaus interkommunale Zusammenarbeit mit dem Anreiz Prestige- und Profilgewinn mobilisieren konnten.

Die Anreizpolitiken des Landes müssen vor dem Hintergrund gesehen werden, dass es keine landespolitisch gewollte Konzeption oder Strategie für eine Regionsbildung oder für eine konsistente, ressortabgestimmte regionalisierte Landesentwicklungspolitik gibt. Die regionalisierte Landesentwicklung, die regionalen Wachstumskonzepte der Wirtschaftsstrukturpolitik und die verwaltungsreformorientierte Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit sind landespolitisch unverbunden, entfalten in der regionalen Wirklichkeit aber durchaus netzwerkstärkende Verknüpfungen.

Insgesamt findet die niedersächsische sanfte, schleichende Regionalisierung im nationalen und europäischen Mainstream statt. Der anhaltende Reifeprozess wird aus verschiedenen Quellen der Landes-, Bundes- und EU-Ebene gespeist. Dabei kann der Prozess durch die überlagernden Diskussionen der Metropolregionsentwicklung zur verwaltungsreformbezogenen interkommunalen Zusammenarbeit aber auch aus der komplexen Problemkulisse des demographischen Wandels an Dynamik gewinnen.

Klaus Mensing

3.2 „Emsland-plus“

3.2.1 Regionale Ausgangslage

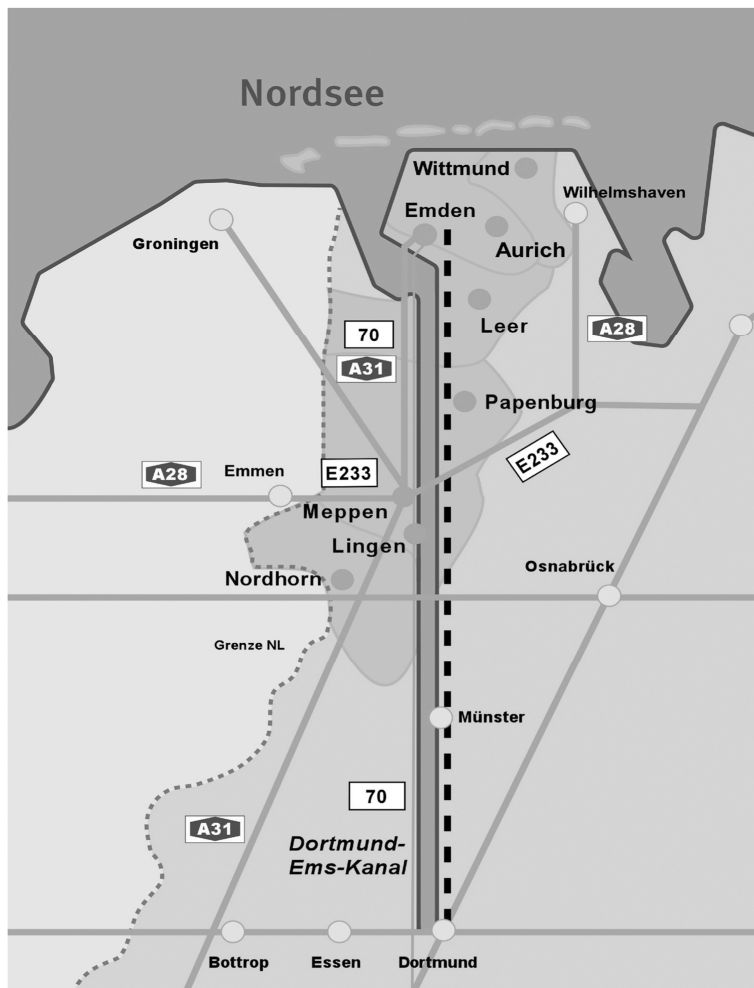
„Das Emsland“ ist zunächst ein Landkreis in Niedersachsen, wenn auch der größte, und fällt somit aus dem üblichen Schema von „Regionen in Niedersachsen“ heraus, die i. d. R. kreisübergreifend abgegrenzt sind. (Der Begriff „Region Emsland“ ist in diesem Zusammenhang nicht belegt.) Der Landkreis Emsland ist gleichwohl „groß und stark genug“, um als eigenständige Wirtschaftsregion zu gelten und wahrgenommen zu werden. Der Landkreis Emsland ist Mitglied der Strukturkonferenz Osnabrück und der Regionalen Innovationsstrategie Weser-Ems, zudem eingebunden in Kooperationen mit den Niederlanden (z. B. Zweckverband Ems-Dollart). Und es besteht ein „Wirtschaftsraum Osnabrück-Emsland“ (mit der Grafschaft Bentheim als „Juniorpartner“), der jedoch primär „kammerpolitisch“ abgegrenzt ist (IHK Osnabrück-Emsland).

Um im Rahmen der ARL-AG „Regionalisierung im Norden“ eine adäquate Region zu analysieren und zudem die „variablen Geometrien“ und Kooperationen des Landkreises Emsland angemessen würdigen zu können, wird hier der Regionsbegriff „Emsland-plus“ eingeführt und räumlich für die „Wachstumsregion Ems-Achse e.V.“ verwendet. Diese Wachstumsregion ist eine seit April 2006 räumlich und institutionell abgegrenzte Wachstumskooperation gemäß Eckwertepapier des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft und Technologie (MW) mit der expliziten Zielsetzung „Alternative zu den neu geschaffenen Metropolregionen“ sowie mit einem neu konstituierten Regionalrat. Diese „Region Ems-Achse“ ist 2008 in das LROP Niedersachsen gleichrangig mit regionalen Kooperationen aufgenommen worden. Die „Ems-Achse“ ist zudem wichtige Verkehrs- und Wirtschaftsachse für die „Küstenregion“.

Die so abgegrenzte Region ist noch ausgesprochen jung. Es liegen zwar Statistiken auf Basis der beteiligten Gebietskörperschaften vor; eine aussagefähige Ex-post-Analyse, die die Erfolge und Effekte der Region darstellt, ist jedoch noch nicht sinnvoll möglich.

In der Region „Emsland-plus“ ist der Landkreis Emsland der Kern und Wachstumsmotor, ergänzt um regionale Partner, die sich in erster Linie über regionalwirtschaftliche Projekte und Lobbying definieren. Im Folgenden werden daher – soweit analytisch machbar – immer der Landkreis Emsland und das „Plus“ getrennt betrachtet.

Abb. 4: Die Region „Emsland-plus“



Quelle: Wachstumsregion Ems-Achse e.V.

In Publikationen (vgl. z.B. Danielzyk 2007) über das Emsland wird meist die Bedeutung weicher Standortfaktoren betont, ohne diese im wissenschaftlichen Sinn immer eindeutig begründen zu können. Im Mittelpunkt steht das „Emsland-Gefühl“ mit dem Slogan „Wir im Emsland ...“. Dies zeugt von einer hohen Identifikation der Menschen mit dem eigenen Landkreis, von Arbeitsmoral und Standorttreue (Unternehmer aus der Region mit Engagement für die Region) sowie einem „anpackenden Wesen“ der Emsländer. Auf die Frage „Wo kommen Sie her?“ antworten Emsländer gerne: „Ich komme aus dem Emsland“; demgegenüber antwortet z. B. ein Bewohner der Stadt Bramsche im Landkreis Osnabrück eher: „Ich komme aus Bramsche“. Dieses Regionsbewusstsein hat sich offensichtlich trotz der Zuwanderungen der letzten Jahrzehnte weitgehend erhalten.

Es wird zudem gefördert durch Institutionen wie den Emsländischen Heimatbund, der neben der Förderung von Heimat und Kultur mittlerweile auch in der Tourismusentwicklung aktiv ist, und die Emsländische Landschaft, die als Initiatorin, Förderin und Trägerin kultureller Aktivitäten, Programme und Einrichtungen in den Landkreisen Emsland und Grafschaft Bentheim agiert.

Zum Standortmanagement trägt eine offensichtlich unbürokratische, effektive Verwaltung bei mit einem – nicht zuletzt durch die Person des Landrates geprägten – Politikmanagement: geschicktes Regieren (Governance-Steuerung mit Anbindung an das Government des Landkreises), kurze Wege, Wirtschaftsfreundlichkeit etc. Aufgrund der

Größe des Landkreises „lässt sich was organisieren“: Innerhalb des großen Zuständigkeitsbereichs sind viele Cluster und Netzwerke vorhanden und somit steuerbar. Hierbei spielen selbstverständlich die stabilen politischen Verhältnisse (seit 30 Jahren deutliche CDU-Mehrheit) eine nicht unwichtige Rolle, wenngleich auch Akteure der Opposition aktiv mit eingebunden werden.

Diese regionale Kurzcharakteristik lässt bereits die Schwierigkeit erkennen, übertragbare Erfolgsfaktoren zu benennen, da es sich insbesondere bei den weichen Standortfaktoren überwiegend um „individuelle Emsland-Faktoren“ handelt (vgl. auch die Erfolgsfaktoren in Kap. 3.2.4.).

Bezogen auf die Region „Emsland-plus“ und die zugehörigen Gebietskörperschaften der Ems-Achse lassen sich die genannten Faktoren nur bedingt übertragen bzw. sind schwächer ausgeprägt. Schon die Größe, die Entwicklungsgeschichte („EmslandPlan“) und die Entwicklungsdynamik weichen deutlich ab.

Der Landkreis Emsland als regionaler und wirtschaftlicher Kern der Region Emsland-plus gilt trotz seiner peripheren Lage allgemein als „Vorzeigeregion“, die bei vielen Kennziffern und Indikatoren besser abschneidet als das Land Niedersachsen, der Bund sowie auch vergleichbare Regionen (vgl. NIW-Regionalmonitoring 2006 oder Kawka 2007). Entwicklungsniveau und Entwicklungsdynamik sind dabei auch vor dem Hintergrund der spezifischen Emslandentwicklung („Emsland-Plan“) und in Kenntnis der Tatsache, dass das Emsland – nicht erst seit der Landkreisgründung 1977 – auf vergleichsweise niedrigem Niveau gestartet ist (ehemaliges „Armenhaus“). Zudem sind die das Wachstum bestimmenden Themen, Branchen und Triebkräfte mit Blick auf ihre Zukunftsfähigkeit angesichts zukünftiger Trends, aber auch der Förderkulisse, zu betrachten. Der Wirtschaftsraum Emsland umfasst auch das nördliche Münsterland.

Der Landkreis Emsland ist mit einer Fläche von 2.880 km² der zweitgrößte Landkreis Deutschlands. Mit seinen ca. 313.500 Einwohnern ist der Landkreis gleichzeitig eine der dünn besiedelten Regionen in Westdeutschland (108 EW/km²). Die Randlage in Deutschland sowie die weiten Entfernungen zu Oberzentren wie Münster, Osnabrück oder Oldenburg (~70 bis >100 km) sind weitere Merkmale einer typischen „Peripher-Region“, die zudem nicht zu einer Metropolregion gehört.

Die Siedlungsstruktur des Landkreises ist nicht auf eine „Große Kreisstadt“ ausgerichtet: Mit Papenburg, Meppen und Lingen gibt es drei in etwa gleichbedeutende Mittelzentren (Lingen ist im neuen LROP nun Mittelzentrum mit oberzentralen Teilfunktionen), jedoch kein Oberzentrum (Kreissitz ist Meppen mit Außenstellen); darüber hinaus ist das Emsland überwiegend ländlicher Raum. Im Emsland ist keine größere Hochschule angesiedelt; zu erwähnen ist jedoch der Standort Lingen der FH Osnabrück (Ziel: 1.500 Studierende). Zudem besteht ein latenter Fachkräftemangel, trotz der Berufseinpender aus den umliegenden Kreisen.

Die diversifizierte Wirtschaftsstruktur des Emslandes verfügt noch über vergleichsweise hohe Anteile des produzierenden Gewerbes: u.a. Metallerzeugung/-bearbeitung, Maschinenbau, Ernährungsgewerbe/agro-industrieller Komplex, Fahrzeugbau. Die Zahl der Industriebeschäftigten lag 2007 mit 101 je 1.000 Einwohner über der des Landes Niedersachsen (74) und der BRD (83). Die Ursachen hierfür werden allgemein in der gezielten Neu-Industrialisierung mit Ansiedlung zahlreicher Großprojekte und einer großräumigen Verkehrsinfrastruktur gesehen. Die Wirtschaftsfreundlichkeit dokumentiert sich bis heute auch in vergleichsweise niedrigen Standortkosten.

Das Emsland schneidet in einer Untersuchung des BBR über Wachstumsregionen in Deutschland (vgl. Kawka 2007) ausgesprochen gut ab: Nach dem kumulierten gesamtwirtschaftlichen Wachstumsbeitrag nach Kreisregionen liegt das Emsland im ersten Quartil; hier finden sich außer dem Bodenseekreis, Fulda und Ravensberg (als Regionen außerhalb der Metropolregionen) ausschließlich Umlandkreise der großen Städte sowie die meisten Metropolen bzw. Metropolregionen selbst.

Das Emsland hat ein im Bundes- und Landesdurchschnitt niedriges Kaufkraftniveau sowie damit verbunden ein tendenziell niedriges Gehaltsniveau. Die gleichwohl hohe Standortzufriedenheit der Emsländer resultiert allerdings aus dem vergleichsweise hohen Wohlstandsniveau, das auch auf einem hohen Anteil an Wohneigentum basiert (vgl. Einschätzungen aus den Experteninterviews sowie die von CONVENT 2007 durchgeführte schriftliche Befragung (n = 4.400) zur Lebensqualität im Emsland = CONVENT 2008).

Die Bevölkerungsentwicklung seit 1950 liegt über den Raten von Niedersachsen und der BRD. Das Emsland ist zudem noch vergleichsweise jung (Geburtenüberschuss), sodass der demographische Wandel mit einer Verzögerung von etwa 10 Jahren wirksam werden wird.

Im Emsland wird ein hohes Gewicht auf Familienfreundlichkeit gelegt: So wurde – über den familienpolitischen Kurs von Politik und Verwaltung hinaus – unter finanzieller Förderung der Emsländischen Wirtschaft eine Familienstiftung gegründet.

Die Region „Emsland-plus“ in Gestalt der „Wachstumsregion Ems-Achse“ ist eine wachstumsorientierte Verkehrsachse entlang der Ems in einer ansonsten überwiegend ländlich strukturierten Peripherregion. Zu ihr zählen die Landkreise Emsland, Grafschaft Bentheim, Leer, Wittmund und Aurich sowie die Stadt Emden, zudem die IHK Osnabrück - Emsland, die IHK für Ostfriesland und Papenburg, die Handwerkskammer Emsland und Osnabrück sowie rund 250 Unternehmen. Nukleus ist der Landkreis Emsland, der durch langjährige Strukturen die Wachstumsregion Ems-Achse wesentlich befördert hat (im Sinne einer „Steuerungszentrale“). Die wichtigsten Indikatoren zur Ems-Achse zeigt Tabelle 1.

Die Bedeutung als Verkehrsachse zeigt sich auch daran, dass die Wachstumsregion Ems-Achse nach Hamburg und Bremen zu den bedeutendsten Standorten der Maritimen Wirtschaft in Deutschland zählt (vgl. NIW et. al. 2008) mit den Reedereistandorten Leer und Haren, der Meyer Werft in Papenburg, den Seehäfen Emden, Leer und Papenburg, dem Güterverkehrszentrum Dörpen und den Binnenhäfen an der Ems als leistungsfähigen Logistikschnittstellen, mit zahlreichen Zulieferbetrieben in der Region und dem Institut für Seefahrt der Fachhochschule Oldenburg / Ostfriesland / Wilhelmshaven.

Dieser Cluster verfügt über ein Netzwerk von Kooperationsbeziehungen der regionalen Akteure untereinander.

Tab. 1: Bevölkerungsentwicklung absolut in der Region „Emsland-plus“ 1990–2020

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Stadt Emden	50.735	51.559	50.963	51.693	52.138	52.533	52.763
Aurich	170.521	180.118	187.403	190.128	192.031	192.073	191.302
Emsland	263.890	292.993	303.034	310.088	312.637	313.515	312.844
Grafschaft Bentheim	119.485	125.721	129.759	134.442	137.648	140.329	142.543
Leer	145.344	154.057	161.425	165.056	168.873	170.823	171.991
Wittmund	52.827	55.225	57.334	57.954	57.749	57.136	56.180
Ems-Achse	802.802	859.673	889.918	909.361	921.076	926.409	927.623
Niedersachsen	7.387.245	7.780.422	7.926.193	7.993.946	8.032.787	8.009.482	7.962.178
Bund	79.753.227	81.817.499	82.259.540	82.523.900	82.006.400	81.173.300	80.048.400

3.2.2 Spezifische Anreize für die Regionsbildung

Der Landkreis Emsland als „kommunaler Kern“ der Region wurde 1977 als Zusammenlegung dreier Altkreise gegründet (top-down) (vgl. die Broschüre „Wir im Emsland. Seit 30 Jahren ein großer Landkreis“ vom September 2007). Die durch die Kreisreform entstandene neue Kreisgröße führte zu einer guten Ausstattung mit Finanzmitteln (insbesondere durch die Kreisumlage), wodurch im Übrigen auch die (politischen) Wunden der Kreisreform geheilt werden konnten und ein Zusammenhalt des neuen Landkreises unterstützt wurde. Der Zusammenhalt und die politische Geschlossenheit ist sicher auch auf den common sense zwischen der Mehrheitspartei CDU und den drei „Altkreis-Fürsten“ zurückzuführen.

Die „Region Emsland-plus“ in Abgrenzung der „Wachstumsregion Ems-Achse e.V.“ ist im April 2006 räumlich und institutionell primär gegründet bzw. als Wachstumskooperation gemäß Eckwertepapier des MW „konstruiert“ worden als Alternative zu den neu geschaffenen Metropolregionen sowie zur wirtschaftlichen Stärkung der Region und zur Fördermittelakquise (EU-Förderregion: jetzt komplett Ziel 2, aber ohne GAFörderung). Insofern ist aus Sicht der Region von einer „Top-down-Kooperation“ zu sprechen.

Der Vorlauf der Region gründet sich auf der Vision einer engeren Zusammenarbeit entlang der Wasserstraße Ems, die in der sog. „Ostfriesisch-emsländischen Erklärung von 1995“ niedergelegt ist. Darin erklären die Landkreise, die Stadt Emden sowie die IHK, die Ems-Achse als eigenständige Wirtschafts- und Verkehrsachse ausbauen zu wollen. Begünstigend hat zudem u. a. die intensive Mitarbeit in der „Regionalen Innovationsstrategie Weser-Ems (RIS)“ als von unten entwickeltes und getragenes regionales Innovationsnetzwerk gewirkt (vgl. www.ris-weser-ems.de). Der neue „Kernraum“ Ems-Achse greift dabei auf diese regionalen Kooperationen mit funktionsbezogenen Schwerpunkten und deren eingespielte Netzwerke zurück.

Der Verein wurde im April 2006 zunächst auf drei Jahre gegründet, um anschließend die Effizienz zu überprüfen; aufgrund der bisherigen Erfolge und Resonanz kann von einer längeren Existenz ausgegangen werden.

Die operative Arbeit und die laufende Abstimmung erfolgen primär in den Gremien der Ems-Achse (vgl. Kap. 3.2.3.).

3.2.3 Handlungs- und Selbstregulierungsfähigkeit der Region

Programmatische Grundlagen

Die Region „Emsland-plus“ ist strategisch auf eine wachstumsorientierte Stärkung der Region ausgerichtet. Im Vordergrund stehen sog. „Leuchtturmprojekte“, die einen strategisch-innovativen Charakter haben und – häufig in PPP – durch ein geschicktes Management privater Investitionen, Mittel des Kreises und Fördermittel finanziert werden.

Der Verein Wachstumsregion Ems-Achse e.V. soll in erster Linie die Interessen des Wirtschaftsraumes bündeln, um Wirtschaftswachstum zu fördern und zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. „Dies geschieht über die Entwicklung von Projekten und die Verbesserung der Kommunikation zwischen den Unternehmen mit dem Ziel, das vorhandene Wissen zu bündeln und alle am Wirtschaftsprozess Beteiligten zu vernetzen.“ (Ziele des Vereins unter www.emsachse.de)

Handlungsarenen, Akteure und Themen

Innerhalb der Region „Emsland-plus“ ist die „Wachstumsregion Ems-Achse“ eine zentrale Handlungsarena; sie steht derzeit im Fokus der projekt- und funktionsbezogenen „plus“-Strategie des Landkreises Emsland. Der Landkreis Emsland ist wiederum Kern und Wachstumsmotor („Steuerungszentrale“) der Wachstumsregion Ems-Achse – insbesondere in Person des Landrates Bröring, der ein zentraler Schlüsselakteur sowie starker Promotor der Ems-Achse ist und aufbauend auf eingespielte Netzwerke die Themen in die Gesamtvision integriert.

Da die regionalwirtschaftlichen Projekte im Vordergrund stehen, sind die regionalen Partner tendenziell variabel, sofern sie die gleichen regionalwirtschaftlichen Ziele verfolgen. Insofern wird das „plus“ insbesondere aus Sicht des Landkreises Emsland immer wieder neu definiert.

Die Handlungsarena Wachstumsregion Ems-Achse e.V. ist institutionalisiert als Verein und legitimiert durch die wirtschaftlichen Ziele der Vereinsmitglieder (s.o.): Der Landkreis Emsland hat darin eine relativ starke Position, zumal die ostfriesischen Landkreise und die Stadt Emden nicht so wirtschaftsstark und nicht so breit aufgestellt sind wie das Emsland. Der Vereinsvorstand besteht aus sieben Unternehmern und zwei Hauptverwaltungsbeamten. Der Regionalrat ist besetzt mit politischen Akteuren aus Kreistag, Landtag, Bundestag, Europaparlament sowie Hauptverwaltungsbeamten und Hauptgeschäftsführern der Kammern. Im operativen Bereich agieren neben der Geschäftsstelle in Papenburg sieben Arbeitskreise. Die Leitung der Arbeitskreise ist personell überwiegend in den Kreisverwaltungen verankert, die öffentlichen Akteure übernehmen Koordinationsfunktionen (www.emsachse.de).

Nach ersten Erfolgen noch vor Gründung des Vereins wie dem auch bundesweit beachteten privat mitfinanzierten Lückenschluss der A 31 im Dezember 2004 liegen die inhaltlichen Schwerpunkte des Vereins primär im Ausbau der Infrastruktur (Straßen-, Schienen- und Wasserstraßennetz) sowie der Etablierung von Netzwerken der regionalen Wirtschaft u. a. in den Bereichen Logistik, Fahrzeug- und Maschinenbau, Energie, Tourismus, Kunststoffproduktion, Bauwirtschaft sowie maritime Verbundwirtschaft. Im Verkehrsbereich stehen derzeit die Küstenautobahn A 22 (die den Landkreis Emsland nur randlich tangiert) und der GMS-taugliche Ausbau des Dortmund-Ems-Kanals auf der Agenda sowie generell die Hinterlandanbindung an den JadeWeserPort.

Schnittstellen bestehen zu den klassischen Themen der integrierten Regionalentwicklung des Landkreises Emsland, mithin zum Kern der Region (s. u.)

Die Kreisverwaltung des Landkreises ist ebenfalls eine zentrale Handlungsarena mit klarem territorialem Bezug, die durch ihre langjährigen Strukturen (s.o.) die Wachstumsregion Ems-Achse e.V. befördert hat. Der Begriff „Steuerungszentrale“ trifft hier zu (Landrat mit der Stabsstelle Kreisentwicklung). Die Wirtschaftsförderung wird ebenfalls inhouse vom Fachbereich Wirtschaft gesteuert. Der Landrat ist innovativ, bestens vernetzt und besitzt starke Führung, hat Gespür für politische Strömungen, arbeitet dabei mit hohem persönlichem Einsatz. Man könnte von einer „Top-down-Partizipation“ sprechen, indem der Landrat flexibel auf neue Themen reagiert, diese in die Handlungsarena einspielt und die verschiedenen Handlungsarenen sowie die Akteure in Verwaltung, Politik und Unternehmen und ihre jeweiligen Handlungslogiken integriert. Dabei werden gezielt Verbündete gesucht und in innovativen, informellen Zirkeln Netzwerke aufgebaut, die nicht selten, etwa bei der „Konstruktion“ neuer Projekte und deren Finanzierung, als Vorentscheidergremien bzw. -arenen dienen.

So diene das „ZukunftsForum Emsland“, das nach Vorlauf „Regionale Agenda“ 2002 mit Zukunftskonferenzen ins Leben gerufen wurde, jedoch seit 2005 in dieser Form nicht mehr aktiv ist, als Ideengenerator von erfolgreich umgesetzten Leuchtturmprojekten wie z. B. der „Logistik-Initiative Emsland“ (zugleich ehemalige Handlungsarena zum Aufbau des Netzwerkes Logistik Emsland, weitgehend in der Wachstumsregion Ems-Achse aufgegangen), der Familienstiftung, der A 31 u.a.

Diese „starke Spitze mit Entscheidungsstärke“ bietet für die Akteure im Emsland und offensichtlich durchaus parteiübergreifend Verlässlichkeit und Vertrauen, indem die „Emsland-CI“ vorgelebt wird.

Wichtige Themen sind etwa die demographische Entwicklung (neben Kinder- und Familienfreundlichkeit seit 2006 auch Lebensqualität im Alter und Sicherung des Überlebens der Dörfer), Bildung (Bildungsregion Emsland) und die regionale Weiterbildung (u.a. mit der Emsland-Akademie als Weiterbildungseinrichtung in der Region und vernetzt mit bestehenden Betrieben) sowie Tourismus (zunehmende Konflikte mit Massentierhaltung).

Diese Themen betreffen z.T. die „klassische“ Regionalplanung (Entwicklung des ländlichen Raumes, Steuerung der Siedlungsstruktur, Sicherung der Daseinsvorsorge etc.). Diese hat aufgrund der Größe des Emslandes Gestaltungsspielräume. Die „plus“-Strategie betrifft jedoch stärker Regionalentwicklung durch Projekte, für die eine regionale Identität und regionale Entwicklungsvorstellungen eine wichtige Grundlage sind (z.B. RIS oder Zukunfts-Forum Emsland).

Weitere relevante Akteure und Handlungsarenen:

- Emsland GmbH: 1950 gegründet (aus Emsland-Plan entstanden), seit 1999 eine 100-prozentige Gesellschaft des Kreises mit Sparkasse Emsland und den Emsländischen Volks- und Raiffeisenbanken als stillen Partnern. Primäre Aufgabe ist die Koordination der Unternehmens-Netzwerke, Bereitstellung von Risikokapital und Beratung für Existenzgründer, Durchführung von Gründertagen etc.
- Wirtschaftsverband Emsland: Vor ca. drei Jahren gegründet, vertritt der Wirtschaftsverband die Emsländische Wirtschaft mit mittlerweile über 250 Unternehmen (freiwillige Mitgliedschaft, somit in gewissem Wettbewerb zur IHK Osnabrück-Emsland). Der Wirtschaftsverband transportiert ein „Wir-Gefühl“ (Stolz als Emsländer) und ist somit ein wesentliches Instrument zur Bindung an die Region. Die Zukunftsthemen sind Bildung und Weiterbildung, Familienförderung und Infrastrukturverbesserung. Die Gründung einer Familienstiftung erfolgte aus Mitteln der Mitgliedsfirmen mit einem Kapital von zzt. 1,5 Mio. Euro.

- Verschiedene branchenbezogene Unternehmensnetzwerke, die wiederum jeweils für sich eigene Handlungsarenen sind: z. B. Netzwerk Emsländischer Metall- und Maschinenbaubetriebe (MEMA), Netzwerk Emsländischer I&K-Anbieter „WE-IT-Emsland“, Logistik-Initiative Emsland, Kompetenzzentrum Wachsende Rohstoffe Werlte oder Netzwerk Emsländischer Unternehmerinnen (N.E.U.)

3.2.4 Fazit

„Emsland-plus“ ist eine verräumlichte Strategie im Rahmen der variablen Geometrie des Emslandes mit starken Kooperationen wie Strukturkonferenz Osnabrück, Regionale Innovationsstrategie Weser-Ems und Ems-Achse.

Die derzeit erfolgreich agierende Kooperation und Handlungsarena „Wachstumsregion Ems-Achse“ erreicht durch regionalwirtschaftlich bedeutende und nutzbringende Themen und Projekte plus Lobbying (einschließlich der Förderung!) sowie eine PPP-Struktur mit starker Spitze (Landrat) und engagierten, der Region verbundenen Unternehmen/Personen eine starke Motivation und Mitarbeit der Mitglieder, bei einer eher „losen“ und flexiblen formalen Struktur (e. V.).

Die Regionsabgrenzung erfolgt derzeit anhand der Verkehrsachse Ems, ist jedoch sicherlich flexibel bei neuen Projekten. Das „plus“ wird (und wurde, vgl. z.B. die RIS) im Sinne einer variablen Geometrie immer wieder neu definiert. Durch diese regionalen Kooperationen wird nicht zuletzt die Wahrnehmung auf (inter-)nationaler Ebene erhöht.

Der Landkreis Emsland ist innerhalb dieser Geometrie der starke Kern mit gewachsenen stabilen Strukturen: Leadership + effiziente Verwaltung + regionale Player. Das „plus“ wird durch regionalwirtschaftliche (innovative) Projekte mit Nutzen für die Region charakterisiert. Umgekehrt wäre der Landkreis Emsland alleine vermutlich weniger erfolgreich: etwa aufgrund fehlender Hochschulen oder des nicht vorhandenen Zugangs zum seeschifftiefen Wasser (Cluster Maritime Wirtschaft).

Als Erfolgsfaktoren dieser Regionalisierung können angesehen werden:

- Mindestgröße, um ausreichende Ressourcen, insbesondere Finanzkraft, für regional bedeutsame Projekte zu haben und über eine kritische Masse an Unternehmen und Netzwerken bei einer diversifizierten Wirtschaftsstruktur zu verfügen, mit denen „was organisiert werden kann“.
- Begünstigende harte Standortfaktoren wie Industrialisierung, breiter Branchenbesatz mit Schwerpunkt auf KMU, großräumige Verkehrsinfrastruktur und niedrige Standortkosten.
- In der Region verwurzelte Unternehmen (v. a. KMU, überwiegend inhabergeführt) mit vergleichsweise hohem Anteil im Produzierenden Gewerbe und einer hohen Standorttreue.
- Regionale Identität, großer Zusammenhalt und „starke Typen“: wie der Landrat als politisch legitimer „Spielmacher“, selbstbewusste Mitarbeiter der Kreisverwaltung und engagierte Unternehmer, die sich für ihre Region verantwortlich fühlen („Wir sind Manns genug“).
- Die Governance-Steuerung, die die territorial verankerte Top-Down-Government-Struktur (Landkreis) durch projektbezogene Netzwerke („plus“) ergänzt.
- Im operativen Geschäft eine professionelle Selbstorganisation mit anpackender Arbeitsweise, hohem persönlichem Engagement und „genialer Kommunikation“ mit dem Ziel, selbst etwas zu tun und dafür Partner und (private und öffentliche) finan-

zielle Mittel zu organisieren. Hierzu zählen selbstverständlich auch Fördermittel, die jedoch für sich genommen kein Erfolgsfaktor sind. Statt „Subventionsmentalität“ heißt es im Emsland: „Gebt uns Geld und lasst uns machen“.

Die Perspektive ist insgesamt positiv: Aufgrund der bisherigen Erfolge und der Resonanz ist eine längere projektbezogene Existenz der Wachstumsregion Ems-Achse wahrscheinlich. Gleichwohl ist und bleibt das Emsland auch ein starker Partner der RIS und der Strukturkonferenz Osnabrück, thematisch über die Wachstumskooperation vermutlich auch für die Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten. Die Zukunftsvision könnte eine grenzüberschreitende Metropolregion Groningen sein, wobei der Gebietszuschnitt noch offen ist.

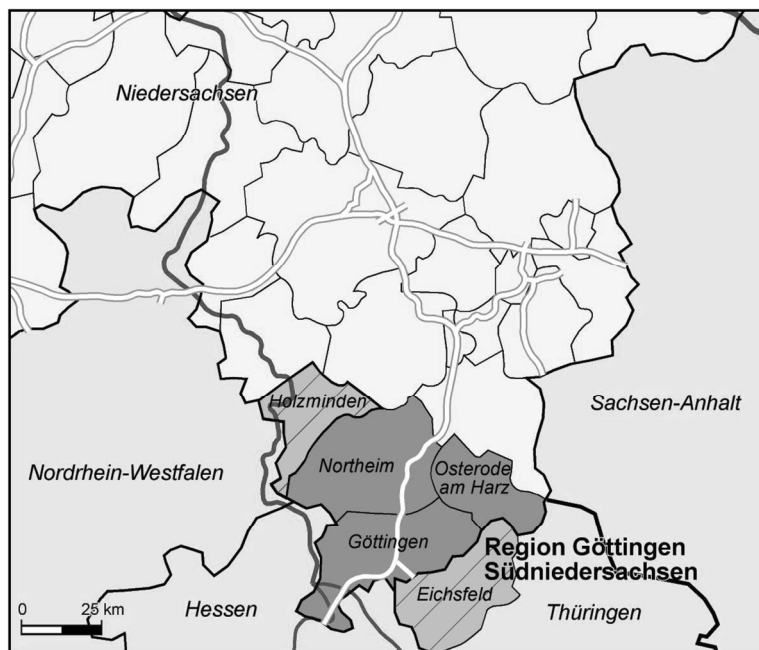
Stephan Löb / Guido Nischwitz

3.3 Region Göttingen / Südniedersachsen

3.3.1 Regionale Ausgangslage

Der im Folgenden als „Südniedersachsen“ und „Region Göttingen“ bezeichnete Kooperationsraum stellt eine Region im Entstehen dar, die weder räumlich-geografisch noch historisch eindeutig gefasst ist. Südniedersachsen erstreckt sich über Teile naturräumlich abgegrenzter Gebiete, wie Harz, Leinetal und Weserbergland. Des Weiteren wird häufig die historisch definierte Eichsfelder Region dazugezählt. Von den regionalen Akteuren wird Südniedersachsen in Abhängigkeit von den behandelten Themen, Projekten und funktionalen Netzwerken sehr unterschiedlich abgegrenzt.

Abb. 5: Die Region Göttingen / Südniedersachsen



Quelle: Eigene Darstellung

Im Kern umfasst das Gebiet den südöstlichen Teil Niedersachsens, bestehend aus der kreisfreien Stadt Göttingen sowie den Landkreisen Göttingen, Northeim und Osterode. Mitunter werden auch der Landkreis (LK) Holzminden, das Eichsfeld (Thüringen) oder die Oberharzgemeinden des LK Goslar dazugezählt (variable Geometrie).

Die Region Göttingen ist darüber hinaus in größere Kooperationsstrukturen eingebettet. Sie ist Teil der Metropolregion Hannover, Braunschweig, Göttingen, Wolfsburg (HBGW) und der Regierungsvertretung Braunschweig (ehemals Regierungsbezirk).

Insgesamt profitiert die Region von ihrer guten Lage im Raum und der Anbindung an die zentralen Verkehrsachsen. Das Oberzentrum Göttingen ist an das ICE-Schienennetz angeschlossen. Des Weiteren ist die Region auch über Bundes-Autobahnen (BAB 7, 38, 44) in Nord-Süd- und in Ost-West-Richtung sowie über Bundes- und Landesstraßen gut angebunden.

In der Kernregion leben auf 3.020 qkm rund eine halbe Millionen Einwohner (Ew), davon entfallen knapp 121.000 auf das Oberzentrum Göttingen (Stand 07/2007). Die

Bevölkerungsdichte (insgesamt 161 Ew/qkm) weist eine Spannbreite von 115 Ew/km² im LK Northeim bis 1.110 Ew/km² in der Stadt Göttingen auf.

Mit den Folgen des demographischen Wandels wurde Südniedersachsen vergleichsweise früh konfrontiert. Während in ganz Niedersachsen die Bevölkerungszahl zwischen 1995 und 2007 noch um 1,6 % zunahm, musste Südniedersachsen bereits eine Schrumpfung von 4,4 % hinnehmen. Der Bevölkerungsrückgang fiel insbesondere im LK Osterholz mit -6,3 % vergleichsweise hoch aus. Aus der Prognose des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik (NLS 2005) für den Zeitraum 2004 – 2021 lässt sich zudem eine deutliche Verschärfung des demographischen Wandels in Südniedersachsen und insbesondere in den beiden Landkreisen Northeim und Osterode ablesen (Prognose Bevölkerungsrückgang: -14,1 % bzw. - 17,3 %).

Die regionale Wirtschaftsleistung konnte im Zeitraum von 1995 bis 2006 im Vergleich zur Bundes- und Landesentwicklung nur unterdurchschnittlich zulegen. Während sich das Niveau des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Niedersachsen im Beobachtungszeitraum um insgesamt 23,1 % erhöhte, waren es in der Region Göttingen nur 13,4 %. Bezogen auf das BIP je Einwohner lag die Region im Jahr 2006 mit 23.620 € knapp 1.000 € unter dem Landesdurchschnitt. Angesichts des Bevölkerungsrückgangs konnte allerdings das BIP/Einwohner um 18 % gesteigert werden (vgl. AK VGR 2008).

Auch bei der regionalen Wirtschaftsleistung weist die Region erhebliche intraregionale Schwankungen auf. Eine gewisse wirtschaftliche Dynamik lässt sich hierbei für den LK Osterode konstatieren: So lagen in Osterode die BIP-Zuwachsraten (25,2 % versus 23,1 %) und v. a. die Pro-Kopf-Verteilung des BIP (29.800 € versus 24.800 €) deutlich über dem Landesdurchschnitt (vgl. AK VGR 2008).

In Südniedersachsen fehlen Leit- und Großunternehmen. Jedoch gibt es eine Reihe von KMU mit einem relativ breiten Branchenspektrum. Im Wesentlichen gehören dazu: Biotechnologie, IuK-Technologie, Medizintechnik, Mikrosystemtechnik, Lasertechnik, Elektrotechnik, Messtechnik, Feinmechanik, Optik, Metallerstellung, Holzwirtschaft/-verarbeitung, Logistik und Verpackungswesen (vgl. SüdniedersachsenStiftung 2006).

Die Zahl der Erwerbstätigen sank zwischen 1995 und 2006 um rd. 3,1 % auf insgesamt 218.200 Personen, während sie im Landesdurchschnitt um 5,7 % anstieg. Auch hier zeigt sich eine gewisse Zerteilung in der Region Göttingen. Während Stadt und Landkreis Göttingen bei der Zahl der Erwerbstätigen leicht zulegen konnten (+ 1,0 %), musste hingegen der LK Osterode den Verlust von jedem achten Arbeitsplatz hinnehmen.

Zusammengefasst lässt sich Südniedersachsen als ein eher strukturschwacher Raum charakterisieren (vgl. NIW 2004), dem auch durch den aktuellen PROGNOSE Zukunfts-atlas (2007) gewisse Zukunftsrisiken bescheinigt werden.

Schwächen und Probleme liegen in folgenden Bereichen:

- verschärfter demographischer Wandel
- angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt (Arbeitslosigkeit, Beschäftigungsrückgang, Arbeitsmarktdruck aus Thüringen)
- unterdurchschnittliche regionale Wirtschaftsleistung und Kaufkraft der Bevölkerung
- Lage als strukturpolitische „Grenzregion“, mit einem ausgeprägten Ost-West-Gefälle in der EU- und Bundes-Strukturförderung
- geringer finanzieller Handlungsspielraum der Kommunen

Die Stärken und Potenziale der Region sind:

- eine besondere Lagegunst in Deutschland und Europa (Verkehrsanbindung)
- ein hohes Niveau in Wissenschaft und Bildung (Wissenschaftsstandort)
- eine attraktive Kulturlandschaft
- ein guter Branchenmix von KMU mit Wachstumspotenzial
- die Einigung der Akteure auf eine gemeinsame regionale Dachmarke

RV Südniedersachsen 2006; SN Newsletter 01/2005; Nischwitz 2006).

Zusätzlich sieht sich die Region Göttingen mit einer heterogenen Ausgangs- und Problemlage konfrontiert, die den eher ländlich geprägten Teil mit den Landkreisen Northeim und Osterode von der Stadtregion Göttingen differenziert.

3.3.2 Spezifische Anreize für die Regionsbildung

Wesentliche Impulse zur Regionsbildung und -entwicklung in Südniedersachsen kamen und kommen aus der Raumordnung/Landesentwicklung. So waren es die Regionalplanungsträger aus den Landkreisen Göttingen, Holzminden, Northeim und Osterode sowie der Stadt Göttingen, die Anfang der 90er Jahre die Gründung des Regionalverbandes Südniedersachsen initiierten und so den Anstoß für weitergehende regionale Kooperationsprozesse (Verkehr, Kultur, Bildung) gaben. Im weiteren Verlauf des Regionsbildungsprozesses beschränkte sich die Regionalplanung allerdings auf die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben. Das Schnittstellenmanagement übernahmen andere Akteure.

Im Jahr 2004 betrat ein weiterer wichtiger Akteur die Bühne des Regionsbildungsprozesses: Vertreter der regionalen Wirtschaft und der Kommunen gründeten die SüdniedersachsenStiftung. Das erklärte Ziel: von der neuen Regionalen Strukturpolitik des Landes Niedersachsens und ihrer Ausrichtung auf die Förderung von Wachstumsinitiativen und Clustern zu profitieren (MW 2007).

In erster Linie ist es allerdings der Regionalverband, der versucht, die verschiedenen raumwirksamen und regional bedeutsamen Förderprogramme von EU, Bund und Land für Südniedersachsen zu akquirieren. Hierzu gehören v. a. Modellvorhaben der Raumordnung (MoRo) des Bundes wie „Regionen der Zukunft“ (1998–2000) oder „Infrastruktur und demographischer Wandel“ (2003–2005), die die Initiierung von regionalen Kommunikations- und Strategiebildungsprozessen im Blick haben. Die Ausweisung der Metropolregion HBGW seitens der MKRO 2005 beschleunigt die Debatte um eine eigene starke Positionierung und Profilierung als Region, um im Konzert gewichtiger Akteure aus Hannover, Braunschweig und Wolfsburg wahrgenommen zu werden.

Von besonderer Relevanz war die Aufnahme von Südniedersachsen in das Modellvorhaben des niedersächsischen „Interministeriellen Arbeitskreises Landesentwicklung und ländliche Räume“ (IMAK, 2004–2007) zur Förderung strukturschwacher ländlicher Regionen (ML 2004). Zentrale Zielsetzung des Vorhabens, das federführend von der niedersächsischen Landesentwicklungspolitik betreut wurde, war es, im Rahmen einer Entwicklungspartnerschaft zwischen Landesregierung und Region Beiträge zugunsten von Wachstum und Beschäftigung in Südniedersachsen zu leisten. Auf der Basis vorhandener Potenziale sollten Projekte identifiziert, finanziert und umgesetzt werden, die über einzelne Städte und Gemeinden sowie Landkreise hinaus Bedeutung für die Gesamtregion erlangen.

Die Region Süd-niedersachsen verband mit dem Vorhaben „Modellregion Süd-niedersachsen“ eine Doppelstrategie, die zwei wesentliche Faktoren konzeptionell verband:

- Förderung der Umsetzung konkreter regional relevanter Projekte
- Stärkung der regionalen Handlungsfähigkeit durch eine regionalpolitische Strategiediskussion.

Letztendlich war man weniger mit dem projektbezogenen, sondern mit dem strategiebezogenen Ansatz erfolgreich. Aus dem niedersächsischen Regionalisierungsfonds wurden u. a. eine Personalstelle Regionalmanagement, die Entwicklung der „Regionale Entwicklungs-Strategie – RES“ und der regionalen Dachmarke „Genius Göttingen“ beim Regionalverband gefördert.

Allerdings erschwerte das ausdrücklich beibehaltene Ressortprinzip des IMAK mit seinen unterschiedlichen regionalen Entwicklungsansätzen (Integrierter Handlungsansatz versus Wachstumskonzept/Clusteransatz) sowie die immanenten Zielkonflikte der Ressorts eine konsistente Umsetzung in Süd-niedersachsen (Nischwitz 2005, 2006).

Die europäische und deutsche Regional- und Strukturpolitik greift ebenfalls mit ihren Förderprogrammen in Süd-niedersachsen. Die Region gehört in der aktuellen EU-Programmperiode zu der neuen Ziel-2-Gebietskulisse („Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“), während die angrenzenden ostdeutschen Regionen, wie das Eichsfeld, den Ziel-1-Status einer Konvergenzregion haben und von besseren Förderkonditionen profitieren. Das niedersächsische Wirtschaftsministerium (MW) hat bei der Erstellung des Operationellen Programms für den EFRE auf die geplanten Kriterien für den Erhalt eines regionalisierten Teilbudgets verzichtet. Der ursprüngliche Vorschlag sah als wesentliche Voraussetzung für die Mittelzuwendung zwingend eine regionale Zusammenarbeit der Landkreise vor. Stattdessen werden nun die Teilbudgets in einer Höhe von 2,5 Mio. € den Landkreisen ohne diese Vorgabe übertragen. So werden diese Mittel auch vorrangig für die einzelbetriebliche Förderung genutzt.

Im Rahmen der Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe GRW werden große Teile Süd-niedersachsens als C-Fördergebiet eingestuft. GRW-Mittel flossen u. a. in eine Anschubfinanzierung zum Aufbau eines Regionalmanagements für den LK Osterode und Umgebung (MEKOM, 2000–2003). Mit Mitteln aus dem GRW und des Landes (NBank) wird aktuell u. a. die Weiterentwicklung und Umsetzung der regionalen Dachmarke „Genius Göttingen“ finanziert (2006–2008).

Weitere Anreize zur Ausbildung von regionalen Kooperationen und Projekten bieten Fördermittel der europäischen und deutschen Bildungspolitik. Mit Mitteln des ESF und des BMBF-Programms „Lernende Region“ (2001–2008) wurde der Grundstein zur Gründung der Bildungs-genossenschaft Süd-niedersachsen eG (BIGS) gelegt. Aktivitäten der geförderten „Lernende Region – Bildung 21 in Süd-niedersachsen“ wurden in die Regionale Entwicklungsstrategie der Modellregion (s. o.) integriert und zu dem Projekt „Bildungsregion Göttingen“ weiterentwickelt.

Im Rahmen der ländlichen Entwicklungspolitik von EU (EFRE, Leader-Achse), Bund (GAK, ILE-Fördergrundsatz) und Land (ProLand, Profil) haben regionale Akteure in den letzten Jahren (2006/2007) zahlreiche Regionale Entwicklungskonzepte für einzelne Teilräume erarbeitet (drei Leader Konzepte, vier ILEKs), die flächenmäßig ganz Süd-niedersachsen abdecken. Aktuell wird die Umsetzung eines Leader Konzepts (LK Göttingen) und von vier ILEKs (drei im LK Northeim und eins im LK Osterholz) gefördert. Hierfür wurden in der Region Göttingen insgesamt drei Regionalmanagement-Einrichtungen installiert (Landkreise Osterode, Northeim und Göttingen).

Insgesamt betrachtet kennzeichnet die Region Göttingen eine sehr heterogene, unverbundene Projekt- und Regionalmanagementlandschaft. Sie ist auch Ausdruck einer mangelnden Integration regionaler Entwicklungspolitiken seitens EU, Bund und Land. Insbesondere dem Land Niedersachsen ist es nicht gelungen, die divergierenden Handlungslogiken der konkurrierenden Ressorts und Fachpolitiken miteinander abzustimmen. Stattdessen werden die Zielkonflikte auf die regionale Ebene exportiert und eine Regionsbildung zusätzlich erschwert. Während das niedersächsische Wirtschaftsressort bewusst auf Anreize zur Regionsbildung verzichtet, setzt die Landesentwicklungspolitik auf die Förderung einer integrierten Regionalentwicklung, ohne allerdings über die notwendigen Kompetenzen und finanziellen Anreizstrukturen zu verfügen.

Die angespannte Ressourcenausstattung der regionalen Schlüsselakteure führt vor Ort zu einem sog. „Fördermittelhopping“: „Man nimmt was man kriegen kann“, ohne allerdings leistungsfähige Problemlösungskapazitäten aufbauen zu können.

3.3.3 Handlungs- und Selbstregulierungsfähigkeit der Region

Schlüsselakteure

Aus der Vielzahl an regionalen Initiativen und Kooperationen sind der Regionalverband Südniedersachsen e.V. und die SüdniedersachsenStiftung e.V. herauszustellen.

Der *Regionalverband* wurde 1992 gegründet. Er ist ein Zusammenschluss der Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode sowie des Oberzentrums Göttingen. Des Weiteren sind rd. zwei Drittel aller Kommunen (inkl. LK Holzminden) Verbandsmitglieder sowie weitere Institutionen aus Wirtschaft, Finanzwesen, Bildung und Wissenschaft beteiligt. In vier Arbeitskreisen bündelt der Verband Vertreter aus Politik, Fachverwaltung und Wirtschaft zu den Themen Regionalplanung, Wirtschaftsförderung, Einzelhandel und regionales Leitbild. Zu den Aufgaben des Regionalverbandes zählen u. a. die Stärkung und Verbesserung der regionalen Koordination, Kooperation und Identität, die Fortschreibung des RES sowie die Interessenvertretung gegenüber EU, Bund und Land.

Der Regionalverband verfügt allerdings über begrenzte Ressourcen und Entscheidungskompetenzen. Die Geschäftsstelle ist aktuell mit einem Geschäftsführer, drei Projektmanagern und einer Verwaltungskraft besetzt. Wichtigstes Entscheidungsgremium ist die jährliche Regionalkonferenz. Die benötigten Finanzmittel werden in erster Linie über Projekte akquiriert.

In den vergangenen Jahren gab es immer wieder Bestrebungen, den Regionalverband zu einem Zweckverband für Regionalentwicklung mit weitreichenden Kompetenzen in der Wirtschaftspolitik und Regionalplanung fortzuentwickeln. Bislang scheiterte dieser Vorschlag allerdings am politischen Widerstand verschiedener Vertreter aus den Gebietskörperschaften.

Ein zweiter wichtiger Schlüsselakteur ist die *SüdniedersachsenStiftung e.V.* Sie wurde 2004 von den Landkreisen Eichsfeld, Göttingen, Northeim, Osterode, der Stadt Göttingen sowie von Vertretern der Wirtschaft und der Hochschulen gegründet. Die Stiftung war eine Antwort der regionalen Wirtschaft auf die bereits laufenden Wachstumsinitiativen in Hannover und Braunschweig. Stiftungsziel ist es, die endogenen Potenziale der Region zu mobilisieren und die Entwicklung des Raumes voranzutreiben. Bei vielen (kommunalen) Akteuren in der Region hatte der ursprünglich von Wirtschaftsvertretern initiierte Vorstoß Irritationen hervorgerufen. Schließlich gibt es zwischen Verband und Stiftung nicht nur hinsichtlich der beteiligten Akteure, sondern auch bei den Zielsetzungen eine deutliche Überschneidung.

Im Vergleich zum Regionalverband orientiert sich die Stiftung noch stärker an einem projekt- und praxisbezogenen Ansatz. Ein Großteil der anfallenden Arbeiten und erforderlichen Ressourcen sollte direkt von den beteiligten Unternehmen bereitgestellt werden. Von daher wurde im Rahmen eines Lean-Managements ein Regionalmanagement installiert, das nur mit einer halben Geschäftsführerposition ausgestattet ist. Vorgesehen war, mit der Stiftung eine Organisation zu schaffen, die Fördermittel leichter abrufen kann. In einer ersten Bilanz ist festzustellen, dass dieses – insbesondere im Bereich des „kleinen Fördergeschäfts“ – bislang nicht hinreichend gelungen ist.

Die Stiftung konzentriert sich aktuell auf die Umsetzung der vom Regionalverband „übernommenen“ Dachmarke „Genius Göttingen“ als Außenmarketinginstrument sowie auf Ansätze zur Sicherung des Fachkräftebedarfs der regionalen Wirtschaft (Marketing, Qualifizierung).

Im Rahmen des Projektes „Modellregion Süd-niedersachsen“ waren beide Institutionen angehalten, im Rahmen einer „verzahnten Partnerschaft“ u. a. in einem gemeinsamen Lenkungsausschuss bzw. einer „Planungsgruppe Süd-niedersachsen“ zusammenzuarbeiten. So etablierte sich ein arbeitsteiliges Nebeneinander mit vielen Berührungspunkten, aber einer geringen Schnittmenge.

Insgesamt betrachtet kann die Region Göttingen auf eine Vielzahl an gewachsenen Kooperations- und Kommunikationsstrukturen zurückgreifen. Diese Vielfalt an Kooperationen zeichnet sich allerdings durch eine Begrenzung der Zuständigkeiten und Themen aus. Die regionalen Schlüsselakteure verharren in institutionell getrennten Systemen, die in Konkurrenz zueinander stehen und einzeln zu schwach sind, um in der Region Göttingen eine strategische Führungsrolle zu übernehmen.

Programmatische Grundlagen

Die Region Göttingen kann auf verschiedene relevante programmatische Grundlagen zurückgreifen:

- Wissens-Region Göttingen. Regionale Entwicklungs-Strategie 2006 (Regionalverband 2006)
- Regionales Wachstumskonzept – Entwicklung und Wachstum in Süd-niedersachsen 2006 (Süd-niedersachsenStiftung 2006)
- Regionale Entwicklungskonzepte Leader-Wettbewerb 2007 (Göttinger Land, Leine-Solling, Einbeck-Agil)
- Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte 2006-2008: (Einbeck-Agil, Osterode, Weserbergland-Solling, Wir fünf – Leine los)

Von besonderer Bedeutung ist die *Regionale Entwicklungs-Strategie (RES)*, die im Rahmen des Vorhabens „Modellregion Süd-niedersachsen“ vom Regionalverband federführend erarbeitet wurde. Aus der Analyse der Stärken und Schwächen sowie der zukünftigen Chancen und Risiken wurde ein Leitbild aus vier Leitzielen und entsprechenden Strategien herausgearbeitet, das die Kernkompetenzen und das angestrebte Profil der Region Göttingen beschreibt. Damit soll die Wettbewerbsfähigkeit der Region im Rahmen der „Lissabon-Strategie“ der Europäischen Union gestärkt werden:

- Die vernetzte Region: Handlungsfähigkeit und Wahrnehmbarkeit als politische Region (Kooperationsstrategie: Vernetzung der Regionalakteure)
- Die internationale Wissensregion: Positionierung als internationales Wissenschaftszentrum (Exzellenzstrategie: Wissen als Wertschöpfung)

- Die intelligente Wirtschaftsregion: Wachstum und Beschäftigung durch wissensbasierte Wirtschaft (Wettbewerbsstrategie: Stärkung der Leitbranchen)
- Die lebenswerte Wohnregion: Attraktivität und Zusammenhalt als Wohnstandort (Bevölkerungsstrategie: Wettbewerb um Einwohner)

Die Stiftung legte Anfang 2006 ein eigenes Konzept zu „Entwicklung und Wachstum in Südniedersachsen“ vor, in dem eine zweiteilige Strategiestruktur auf der Basis von Projektideen vorgeschlagen wird. Die Konzeption konzentriert die Projektansätze auf sechs Fokusbereiche (u. a. Mechatronik, Natürliche Ressourcen, Life Science) sowie auf sechs Aktionsfelder (u. a. Bildung, Marketing der Region, Infrastruktur), in denen strukturelle Maßnahmen zusammengefasst sind (SüdniedersachsenStiftung 2006).

Insgesamt betrachtet hat die RES eine gute strategische Grundlage und zentrale Handlungsansätze für die Region Göttingen erarbeitet, die auch die Projektansätze der Wirtschaft (Leitbranchen) mit integriert. Im Vordergrund der Bearbeitung stehen zunächst die Themen bzw. Projekte: Dachmarke Genius Göttingen; Bildungsregion Göttingen; Wachstumskooperation in Technologieclustern und Demographischer Wandel. Dabei ist es sicher von besonderem Vorteil, dass sich die regionalen Akteure auf eine gemeinsame Dachmarke und Sprachregelung für die Region geeignet haben.

Bewertung der regionalen Handlungs- und Selbstregulierungsfähigkeit

Der Regionsbildungsprozess ist in den vergangenen Jahren nur langsam vorangeschritten. Faktisch ist die Region nach wie vor in der Binnen- wie der Außenwahrnehmung ein Kunstgebilde. Dennoch lässt sich gerade für die letzten Jahre unzweifelhaft ein gewisser Aufbruch konstatieren. Im gemeinsam betriebenen Außenmarketing der Wirtschaftsförderung setzt sich beispielsweise der Begriff „Genius Göttingen“ durch. Gleichzeitig haben sich die politischen und wirtschaftlichen Akteure auf die Verwendung des Begriffs „Region Göttingen“ verständigt.

Die Region ist bis heute nur schwach institutionalisiert und durch eine heterogene Akteursstruktur geprägt. Es fehlt ein leistungsfähiger und akzeptierter Netzwerkknoten. Des Weiteren kommt es nur in Einzelfällen zu einer dauerhaften Einbindung der regionalen Akteure in regionale Verantwortungsgemeinschaften. Noch dominieren Kooperationen in Form projektbezogener, temporärer Zweckbündnisse.

Als regionale Impulsgeber wirken insbesondere der Regionalverband und die SüdniedersachsenStiftung, die als Netzwerkerne und Transmissionsriemen für die regionale Entwicklung agieren. Schwierig ist dabei aber, dass dieses Agieren als ein Nebeneinander zweier relativ schwacher Regionalorganisationen stattfindet, welche zudem in einer wenig förderlichen Konkurrenz zueinander stehen. Dabei fehlt es bis heute an einer klaren Kompetenzabgrenzung. Zwar besteht eine Grundabstimmung in den Aktivitäten zwischen beiden Regionalakteuren, ein auf synergetische Effekte zielendes arbeitsteiliges Vorgehen ist jedoch nur in Ansätzen erkennbar. Die Organisationen agieren vielmehr im Modus der kompetitiven Kooperation.

Erschwerend kommt hinzu, dass der Zugang zu resp. der Zugriff auf die regionalen Entscheider und Entscheidungsstrukturen für beide Organisationen nicht hinreichend gewährleistet ist. Denn regional agierende Organisationen haben grundsätzlich mit Vorbehalten zu kämpfen, weil sich kommunale Akteure aus Sorge vor Autonomieverlusten nur ungern an regionale Ziele binden lassen. Die (noch) relativ schwach ausgeprägte regionale Identität hat deswegen auch ihre Ursache darin, dass die vielen „Steuermänner“ in der Region in der Summe nur wenig Orientierung anbieten. Das nicht hinreichend ausgeprägte „Wir-Gefühl“ bei den regionalen Eliten zeigt sich bei der unter-

schiedlichen Gestaltung und Präsentation der Regionsbildung nach innen und nach außen. Während sich die Region Göttingen nach außen im Rahmen des Regionalmarketings mit Genius Göttingen gemeinsam aufstellt, behindern bei der Binnenentwicklung Partialinteressen den Prozess der Regionsbildung.

Ein wesentliches Hemmnis wurde – zumindest in den vergangenen Jahren – extern in die Region hineingetragen. Eine Reihe von Interviewpartnern verwies auf ein Sektoralisierungsproblem, welches von der Landesebene bis zur Region durchpauste: Die Störungen im Binnenverhältnis fanden ihren Ausgang auf der Landesebene. Hier gelang es dem IMAK letztlich bereits auf Ebene der Landesressorts nicht, unterschiedliche Handlungslogiken, Problem- und Lösungsvorstellungen aus Wirtschaftsressort und Landesentwicklung zum Ausgleich zu bringen. Das Ressortprinzip mit seinen unterschiedlichen regionalen Entwicklungsstrategien und Konflikten setzte sich in der Region fort, wo die Modellregion mit einem integrierten Handlungsansatz parallel zu dem vom Wirtschaftsministerium als Clusterstrategie vorangetriebenen Wachstumskonzept betrieben wurde. Während das MW „Hilfe zur Selbsthilfe“ bieten wollte, steuerte das für Landesentwicklung zuständige Ministerium (ML) stärker über Zielvorgaben. Aus der Region heraus wurde deswegen beklagt, dass das Land keine abgestimmte Zielsetzung biete und Anreize zur regionalen Zusammenarbeit fehlten oder zumindest nicht ausreichten.

Von Seiten der Region wurde der IMAK deswegen aufgefordert, rahmensetzende Ziele des Landes für die Region zu benennen, um die regionale Kooperation inhaltlich ausrichten zu können. Eine solche Rahmenvorgabe konnte der IMAK aber nicht setzen und auch der Transfer von Lernprozessen aus dem IMAK in die Häuser der Ressorts gelang nur sehr eingeschränkt. Dies schlug sich auf der regionalen Ebene nieder und konnte auch durch die um Koordination bemühte Regierungsvertretung Braunschweig nicht hinreichend aufgefangen werden.

Zwar wurden die Mängel in der regionalen Kooperation auch auf Landesebene erkannt und der Ministerpräsident hat in der Folge die Beteiligten zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen Wachstumsinitiative (Stiftung) und Modellregion (Regionalverband) aufgefordert. Der IMAK setzte dies in einen Auftrag an die Region um, ein gemeinsames Projektgremium und einen Lenkungsausschuss in der Region zu bilden. In der Folge kam es dann zur Bildung eines gemeinsamen und hochrangig besetzten Lenkungsausschusses. Jedoch lag ein gravierendes Problem darin begründet, dass dieses Gremium nicht mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet wurde.

Bei der Identifikation und Auswahl von innovativen Projekten war die Region im ersten Anlauf in den Jahren 2004–2005 nicht erfolgreich. Es fehlten überzeugende Ideen, sodass viele vorgeschlagene Projekte vom Land (MW und ML) als nicht förderungswürdig anerkannt wurden. In einer Reihe von Fällen, so scheint es, handelte es sich um sog. Schubladenprojekte, die eingereicht wurden. Auch die von oben beauftragte Kooperation der regionalen Akteure in einer gemeinsamen Projektgruppe führte zunächst zu keinen Ideen und Vorhaben, die Strahlkraft entwickelten (vgl. Nischwitz 2006). Das in der Projektgruppe vorgesehene Verfahren zur Identifizierung und Auswahl von Projekten verfehlte weitgehend seine Wirkung – denn letztlich gab es keinen Anreiz, seine Projektideen von einem nicht mit Steuerungskompetenzen ausgestatteten Gremium prüfen zu lassen, solange eine direkte Antragsstellung bei den Förderstellen möglich und gleichermaßen erfolgversprechend war.

Als erfolgreicher erwies sich deswegen ein pragmatisches Vorgehen: Projekte wie die Hightech-Initiative oder die Logistik-Initiative entstanden nicht „nach Lehrbuch“ entlang des vereinbarten Auswahlverfahrens (Projektanfrage mittels standardisierter Fra-

gebogen, Entwicklung von Qualitätskriterien, Prüfung durch eine Jury), sondern vorhandene Entwicklungstendenzen in der Region wurden faktisch beobachtet, aufgegriffen und „marktgerecht“ aufbereitet.

Trotz mittlerweile vorliegender Projekterfolge muss das Zusammenspiel der regionalen Akteure in der institutionellen Konstellation Regionalverband und SüdniedersachsenStiftung als unzureichend gelten: Beide Organisationen haben nahezu identische Satzungsziele und darüber hinaus weisen Stiftungsrat und der Regionalverband in ihren Gremien eine große Akteurs-Schnittmenge auf. Es ist folgerichtig, dass beide umso stärker bemüht sind, ihre jeweils eigene Nützlichkeit unter Beweis zu stellen. So führte diese Situation lediglich zu einer – um es positiv auszudrücken – „locker verzahnten Kooperation“, im Effekt jedoch zu einem institutionellen Nebeneinander. Dabei greifen sie in Teilbereichen thematisch ineinander, betreiben aber keine gemeinsamen Projekte, sondern stehen vielmehr bereits auf Projektebene in Konkurrenz zueinander.

Diese Konkurrenz wird dadurch befördert, dass der Regionalverband von der Kommunalpolitik, die Stiftung stärker von der Wirtschaft vorangetrieben wird. So wird das Projekt „Genius Göttingen“, welches ursprünglich vom Regionalverband entwickelt wurde, auf Drängen der Wirtschaft in der Folge von der Stiftung umgesetzt.

Im günstigsten Fall resultiert daraus ein Wettbewerb um die besten Ideen und Projekte. Im schlechteren Fall werden aber die Problembearbeitungskapazitäten der Region ineffektiv eingesetzt. Zudem müssen beide Organisationen auf einen begrenzten Pool an relevanten Promotoren zurückgreifen und diesen mobilisieren. Es ist erkennbar, dass die Sektoralisierungsproblematik die Profilbildungsbemühungen beider Organisationen um Abgrenzungstendenzen verstärkt hat, was ihren Auftrag, in der Region sektor- und institutionenübergreifend zu vernetzen, in der Vergangenheit erschwerte. Schließlich liegt eine weitere Erschwernis darin, dass der aus dieser institutionellen Konstellation resultierende Wettbewerb die regionalen Netzwerke überfordern kann. Wenn Akteure zur Teilnahme an einer Vielzahl von Gremien und Sitzungen gebeten werden, besteht die Gefahr einer Überforderung der Leistungsfähigkeit dieser Netze („Netzwerkrauschen“) und kann zu einer „erschöpften Region“ führen.

Eine wesentliche Erkenntnis aus der Befragung regionaler Akteure ist also, dass die Regionsbildung durch das Nebeneinander relativ schwacher Regionalorganisationen nicht in dem Maße vorangeschritten ist, wie es wünschenswert wäre. Es fehlt ein leistungsfähiger und akzeptierter Netzwerknoten zur Akteurskoordinierung. Eine Verbesserung dieser Situation scheiterte in der Vergangenheit sowohl an der fehlenden Reformbereitschaft zentraler Akteure aber auch an klaren Zielvorgaben seitens der Landesebene. Möglicherweise wird aber auch der bestehende Problem- und Handlungsdruck noch nicht überall in der Region hinreichend wahrgenommen, resp. begünstigen Gewöhnungseffekte eine „Strategie des Verharrens“. Für diese Annahme spricht, dass in der Vergangenheit wesentliche Impulse zur Regionsbildung aus dem durch strukturelle Umbrüche besonders betroffenen Norden kamen, insbesondere dem LK Osterode, ohne dass diese allerdings eine große Wirkung entfalten konnten.

3.3.4 Fazit und Perspektiven

Trotz der heterogenen Interessenkonstellationen und unzureichender institutioneller Rahmenbedingungen hat der Regionsbildungsprozess in Süd-niedersachsen bzw. in der Region Göttingen in jüngerer Zeit an Fahrt gewonnen.

Aus der Analyse der Region Göttingen lassen sich verschiedene Aspekte herausfiltern, die für die Unterstützung eines strategisch ausgerichteten Prozesses einer Regionsbildung erforderlich sind:

- Es scheint möglich, Regionsbildungsprozesse erfolgreich zu betreiben, selbst wenn historische Regionsbezüge relativ schwach ausgeprägt sind. An die Stelle regionaler Identifikation rückt dabei zunächst ein gemeinsam empfundener Problemdruck. Um diesen aber als Vehikel für gemeinsame Kooperation nutzen zu können, gilt das „Fenster der Gelegenheit“ zu nutzen und einen verlässlichen Handlungsrahmen zu erzeugen.
- Eine landespolitische Unterstützung von Regionalbildungs-Prozessen wird v.a. dann erfolgreich sein, wenn die vom Land ausgehenden Signale in sich konsistent sind (z. B. über ressortverbindliche Leitlinien). Die Übertragung unterschiedlicher Handlungslogiken und Zielvorstellungen der Landes- auf die Regionalebene führt zu einer Überforderung der regionalen Strukturen.
- Trotz dieser negativen Grundeinschätzung gibt es positive Signale aus der Region. Übereinstimmend stellten die Interviewpartner fest, dass die regionale Identität in der Region in den letzten Jahren deutlich gewachsen sei, was nicht zuletzt auch ein Verdienst der in den Netzwerkorganisationen mit großem Engagement agierenden Personen sein dürfte.
- Zudem lieferte die Gründung der Metropolregion einen bemerkenswerten Schub für die Bemühungen um eine gemeinsam getragene Region, der bis heute anhält. Denn während die Regionen Hannover und Braunschweig seit Längerem in der Außenperspektive ein eigenständiges Profil aufweisen, verstärkte sich in der Region Göttingen die Sorge, lediglich als Restgröße im Metropolkonstrukt wahrgenommen zu werden.
- Schließlich hat auch ein Vorstoß aus der Region Braunschweig ein Echo in der Region gefunden: Im Februar 2008 trat der Braunschweiger Oberbürgermeister mit einem Thesenpapier an die Öffentlichkeit, in dem er für eine Gebietsverwaltungsreform für den Großraum Braunschweig nach dem Vorbild der in 2001 gegründeten Region Hannover wirbt. Darin verweist er u. a. darauf, dass der Wechsel von einem dreistufigen zu einem zweistufigen Verwaltungsbau, wie er durch den Wegfall der Bezirksregierungen erfolgt ist, eine entsprechende Größe bezogen auf die Fläche und die Einwohnerzahl auf der Kreisebene erfordere, „um im Zuge einer sinnvollen Funktionalreform dann auch bisher von Mittelinstanzen wahrgenommene Verwaltungsaufgaben im großen Stil auf die kommunale Ebene zu übertragen“ (Hoffmann 2008). Dies gelte insbesondere, da der demographische Wandel v.a. kleinere und strukturschwache Landkreise treffe, ergo zu einer Vergrößerung der Disparitäten in Niedersachsen führe.
- Solche externen Impulse mögen katalytische Wirkung entfalten, doch letztlich bildet sich Strategie- und Handlungsfähigkeit in dem Maße, wie sich die regionalen Akteure auf gemeinsame Ziele einigen und sich daran binden. Mit der Erarbeitung der Regionalen-Entwicklungs-Strategie und in der Folge der Einigung auf zentrale Handlungsfelder ist dafür in der Region ein erster wichtiger Durchbruch gelungen.

Auch entfaltet die neue Dachmarke „Genius Göttingen“ bereits heute eine hohe identitätsstiftende Wirkung.

Zusammengefasst

Unzweifelhaft ist der Regionsgedanke bei einer zunehmenden Zahl von Entscheidungsträgern angekommen, sodass in der Region langsam die Akzeptanz und die Reformbereitschaft für regionale Lösungen wachsen. In einer günstigen Perspektive kann davon ausgegangen werden, dass der Prozess der Regionsbildung vor dem Hintergrund der Entfaltung der Metropolregion kontinuierlich, vielleicht sogar sprunghaft voranschreiten wird. Dies gilt unabhängig davon, dass eine Gebietsreform vor Ort auf absehbare Zeit nicht auf die dafür erforderliche Zustimmung der regionalen Akteure treffen dürfte.

Christian Diller / Markus Hirschfeld

4 Schleswig-Holstein

4.1 Regionale Kooperationen im Überblick und landespolitische Anreizstrukturen

4.1.1 Regionale Kooperationen im Überblick

Die Frage der Regionsbildung wird in Schleswig-Holstein mal mehr und mal weniger intensiv diskutiert: Systematischere flächendeckende Ansätze zur Bildung von Flächen-Regionen der mittleren Ebene wurden auf Landesebene konsequenter in den neunziger Jahren verfolgt, führten jedoch insgesamt zu keinem stabilen Gesamtergebnis regionaler Selbststeuerung.

In Schleswig-Holstein finden sich auf mittlerer Ebene keine kommunal verfassten Regionen, vergleichbar etwa der Region Hannover in Niedersachsen. Die 16 Kreise und kreisfreien Städte des Landes stehen im bundesweiten Vergleich hinsichtlich ihrer Größe zwar im Mittelfeld. Gleichwohl können sie alleine schon von ihren räumlichen Zugschnitten nicht als leistungsfähige regionale Einheiten der mittleren Ebene angesehen werden.

Auf der mittleren Ebene finden sich in Schleswig-Holstein zwei Ansätze von flächendeckenden Abgrenzungen: 1) die im Rahmen der regionalen Strukturpolitik abgegrenzten Förderregionen und 2) die fünf Planungsräume für die in Schleswig-Holstein von staatlicher Seite erstellten Regionalpläne. Bei diesen Regionen handelt es sich zunächst um rein technische Abgrenzungen staatlicher Politiken (Strukturpolitik und Regionalplanung). Diese Regionen sind nur begrenzt – entsprechend ihrer Funktion – durch gelebte Kooperation gefüllt.

Letzteres gilt voraussichtlich auch für die jüngst im Rahmen des innerhalb der Modellvorhaben der Bunderaumordnung zu großräumigen Verantwortungsgemeinschaften von Metropolregionen und ihren angrenzenden Regionen angestoßenen Kooperationen. So finden sich z. B. auf der Achse Hamburg-Kopenhagen die Kreise Ostholstein, Stormarn, Lauenburg, Segeberg und die kreisfreie Stadt Lübeck in einem regionalen Entwicklungskonzept zusammen, um die Chancen aus dem Bau der festen Fehmarnbeltquerung gemeinsam zu nutzen.

Lediglich die Metropolregion Hamburg, die sich historisch allerdings nicht aus Regionalisierungsüberlegungen, sondern aus den gemeinsamen Landesplanungen im Norden entwickelt hat, kann als von innen heraus weitgehend tragfähige Region bezeichnet werden (siehe Kapitel 4.1.2 und 4.2).

Dagegen ist die K.E.R.N.-Region in der Mitte des Landes, die jahrelang als Aushängeschild der Regionalentwicklung in Schleswig-Holstein galt, in den letzten Jahren durch Erosionserscheinungen gezeichnet. Voraussichtlich wird nur eine regionale Kooperation im Bereich Wirtschaftsförderung bleiben (s.u.).

Die regionalen Kooperationsansätze im Südosten (Lübeck und Umland) haben lange Zeit auf niedrigerem Niveau stagniert. In allerjüngster Zeit hat es hier verstärkte regionale Kooperationen von Seiten verschiedener Wirtschaftsförderungsgesellschaften gegeben („Nordregion Ostsee-Elbe“), die aber thematisch eng auf Standortvermarktung begrenzt sind. Der Erfolg dieser Ansätze muss sich erst noch erweisen.

Am meisten Dynamik ist derzeit im äußersten Norden zu verzeichnen, wo sich mittlerweile eine Region Nord herausbildet, die die Stadt Flensburg sowie die Kreise Schleswig-Flensburg und Nordfriesland umfasst. Diese Region wird in Kapitel 4.3 genauer analysiert. Hier stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit sich die eingespielte Zusammenarbeit von Flensburg mit seinem Umland auf den neuen Partner, den Kreis Nordfriesland, übertragen lässt.

Verglichen mit früheren Ansätzen der Regionsbildung erscheinen die aktuellen Politiken des Landes vielschichtiger, aber auch fragmentierter: Es gibt sowohl flächendeckende Ansätze der Regionsbildung als auch thematisch bezogene auf Basis variabler Regionsgeometrien.

Verwaltungsneugliederung auf regionaler Ebene

Nach der Landtagswahl 2005 entwickelt sich in Schleswig-Holstein eine grundlegende Debatte zur Verwaltungsreform, die sich bald zu einer Debatte um neue Großkreise wandelte. Diese politische Diskussion überlagerte alle Regionalisierungsansätze.

Die Landesregierung Schleswig-Holstein hatte am 12. Februar 2008 Leitlinien zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform auf Ebene der Kreise aufgestellt. Darin wurde neben weiteren Kriterien eine Mindestgröße der Kreise von 180.000 bis 200.000 Einwohnern genannt. Diese Kriterien werden von den Kreisen Plön und Ostholstein sowie der kreisfreien Stadt Neumünster nicht erfüllt.

Am 3. Oktober 2008 teilte der Koalitionsausschuss von CDU und SPD mit, dass die Koalition von den vereinbarten Zwangsfusionen Abstand nimmt. Stattdessen sollten Zielvereinbarungen mit den Kreisen geschlossen werden. Damit erscheint eine Verwaltungsneugliederung vorerst in weitere Ferne gerückt.

Verhältnis regionaler Kooperationen und Metropolregionen als landespolitische Herausforderung

Die Metropolregion Hamburg hat in den letzten Jahren – wie viele andere Metropolregion in Deutschland auch – einen umfassenden Aufwertungs- und Restrukturierungsprozess erfahren. Insofern die Länder entscheidende Akteure in der Metropolregion sind und diesen Prozess wesentlich mitgestalteten, ist auch dieser Prozess Teil umfassender Regionalisierungsbemühungen.

Die Metropolregion Hamburg umfasst neben der Freien und Hansestadt Hamburg acht Landkreise im Nordosten Niedersachsens sowie sieben in Schleswig-Holstein. Die Region zählt insgesamt zu den wirtschaftsstärksten in Deutschland.

Die „Metropolregion Hamburg“ hatte sich 1990 aus gemeinsamen Landesplanungen Hamburgs mit seinen umgebenden Flächenländern entwickelt. Ihre Erweiterung auf Kreise des „Zweiten Rings“ 1996 und das Regionale Entwicklungskonzept 2000 stellten in den 90er Jahren die wesentlichen Entwicklungsmarken dar (Diller, Knieling 2003).

2002 ging dann ein wesentlicher Impuls vom Konzept „Wachsende Stadt“ des Hamburger Senats aus, der zu einer inhaltlichen Neuausrichtung und organisatorischen Restrukturierung der Metropolregion Hamburg führte. Folgende Ergebnisse des Neuaufstellungsprozesses sind hinsichtlich des Verhältnisses regionaler Kooperationen und Metropolregionen hervorzuheben:

- Die kommunale Ebene gewann politisch an Einfluss, ohne dass sich die Länder (wie etwa in der Metropolregion Bremen) weitgehend zurückgezogen hätten. Planungsrat und Regionalkonferenz wurden als politische Entscheidungsgremien aufgewertet.
- Eine gemeinsame Geschäftsstelle mit den Aufgaben Projekt- und Veranstaltungsmanagement, Monitoring, Abwicklung der Förderfonds und Öffentlichkeitsarbeit wurde eingerichtet – und damit die Region operativ gestärkt.
- Die Metropolregion Hamburg positionierte sich auch thematisch besser: Dem strategischen Ziel, Investitionen und qualifizierte Arbeitsplätze im internationalen Standortwettbewerb zu fördern, werden Fragen der räumlichen Planung, der Daseinsvorsorge und der Verbesserung der Lebensqualität, i. S. „weicher“ Standortfaktoren zugeordnet. Trotz des grundsätzlich breiten Ansatzes wird auf wirtschaftsnahe und marketingbezogene Inhalte fokussiert.

Wie erfolgreich diese strategische Neuausrichtung wird und sich in der Umsetzung ausgestaltet, bleibt abzuwarten. In jedem Falle hat sich die Rolle der Landesplanungen verändert: Aus tradierten gemeinsamen Landesplanungen ist eine Mehrebenenstruktur zwischen staatlicher und kommunaler Ebene geworden. Innerhalb der staatlichen Institutionen stellen die Landesplanungen zwar noch wichtige, aber nicht mehr die einzigen und wichtigsten Akteure dar.

4.1.2 Landespolitische Anreizstrukturen zur Regionsbildung

Anreize zur Regionsbildung gehen in Schleswig-Holstein insbesondere von den staatlichen Fachpolitiken, insbesondere der regionalen Strukturpolitik, der Unterstützung und Einrichtung von Regionalmanagements, der Clusterpolitik, den Stadt-Umland-Konzepten sowie der Förderung der ländlichen Entwicklung aus.

In der Diskussion um die Neuausrichtung der *regionalen Strukturpolitik bis 2013* haben sich die Räume innerhalb Schleswig-Holsteins anhand der Kriterien „strukturschwach“ bzw. „nicht strukturschwach“ positioniert und regional voneinander abgegrenzt. Mit dem Bottom-up-Ansatz in der Projektentwicklung, der Bildung von Förderregionen, der expliziten Einrichtung regionaler Abstimmungsprozesse bei Förderprojekten und der finanziellen Förderung der regionalen Geschäftsstellen hat die regionale Strukturpolitik in Schleswig-Holstein starke Impulse zur Regionsbildung gesetzt. Diese Stärke wird insbesondere daran deutlich, dass auch nach den Austrittserklärungen aller Vereinsmitglieder zum Jahreswechsel 2007/2008 aus dem Verein K.E.R.N. e.V. die Regionalgeschäftsstelle K.E.R.N. für Förderprojekte aus den Kreisen Rendsburg-Eckernförde und Plön sowie den kreisfreien Städten Kiel und Neumünster zuständig blieb. K.E.R.N. e.V. hat im Zuge der Strukturfondsförderung aus dem EFRE die Aufgabe einer Geschäftsstelle für die Förderregion K.E.R.N., die u. a. Förderanträge entgegennimmt und Antragsteller begleitet (zumindest bis Ende 2008). Diese Aufgaben werden auch künftig nur von einer gemeinschaftlichen Geschäftsstelle übernommen. Trotz dieser Anreize büßte K.E.R.N. in den letzten Jahren kommunalpolitisch eher an Unterstützung ein (siehe Kapitel 4.2).

Während die Regionsbildung in der K.E.R.N. Region zuletzt stockte, formierte sich die Region Nord. Auch hier gibt es kräftige Anreize durch die regionale Strukturpolitik: Mit der Entwicklungsagentur Nord als zentraler operativer Einheit werden durch einen Beirat mit politischen Vertretern aus den beteiligten Gebietskörperschaften (Stadt Flensburg, Kreise Schleswig-Flensburg und Nordfriesland) und Vertretern der Sozialpartner die regionalen Prioritäten für die Förderung von Projekten aus der Strukturförderung

abgestimmt. Zumindest zwischen den politischen Akteuren der Stadt Flensburg und des Kreises Schleswig-Flensburg scheint es dabei durchaus auch ein gemeinsames Regionalbewusstsein zu geben. Der Kreis Nordfriesland gehört dieser Region erst seit Beginn der aktuellen Förderperiode an (2007); hier bleibt abzuwarten, wie sich die Integration mit den anderen Gebietskörperschaften innerhalb der Region entwickelt.

Bei den *Regionalmanagements* in Schleswig-Holstein sind je nach Ausrichtung verschiedene Kategorien zu unterscheiden, wobei jeweils unterschiedliche Ressorts zuständig sind: Integrierte Regionalmanagements (IM), branchenspezifische Regionalmanagements und Konversionsmanagements (MWV) sowie Regionalmanagements der Aktiv-Regionen (MLUR).

Durch diese Regionalmanagements ging in erster Linie die Handlungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Region gestärkt und die städtischen und ländlichen Bereiche wirtschaftlich, sozial und kulturell entwickelt werden. Hierfür werden u. a. die ansässigen Unternehmen gestärkt, Neuansiedlungen gefördert und die Arbeitsmarktsituation verbessert.

Den Regionalmanagements lief regelmäßig die Erarbeitung von regionalen Entwicklungskonzepten für die weitere Entwicklung voraus.

Integrierte Regionalmanagements lassen infolge ihres umfassenderen Ansatzes den größten Beitrag zur Regionsbildung erwarten. Dagegen bauen branchenspezifische Regionalmanagements auf besonderen regionalen Sektorstrukturen der Region auf und dienen eher der Wirtschaftsförderung.

Die gemeinsame Erarbeitung von Leitbildern, Handlungsbedarf und Prioritäten hat identitätsstiftend gewirkt und den inneren Zusammenhalt der Regionen gestärkt, wenngleich sie als fachliche Grundlage des Prozesses der Regionalentwicklung z. T. schnell an Aktualität einbüßen. Mit der Umsetzung dieser Maßnahmen – initiiert, begleitet oder ausgeführt durch die Regionalmanagements – haben die regionalen Akteure gemeinsames Handeln der Region artikuliert.

Zur Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung werden in Schleswig-Holstein seit 2004 auch *Cluster* unterstützt und gefördert. Damit soll die Position des Landes im nationalen und internationalen Standortwettbewerb gestärkt werden, selbst tragende und verstärkende kumulative Entwicklungsprozesse sollen angeschoben werden.

Die Clustermanagements und ihre Entwicklungskonzepte wirken grundsätzlich ähnlich identitätsstiftend und profilgebend wie die regionalen Entwicklungskonzepte und Regionalmanagements. Für einzelne Regionen sind sie ein wichtiges Instrument der Profilierung und der regionalen Entwicklung.

Ex ante war und ist der Beitrag der Clusterpolitik zur Regionsbildung in Schleswig-Holstein schwer vorherzusehen. Die räumliche Konzentration der Betriebe und ihre Verflechtungen, die für die Gestalt der Cluster wesentlich sind, prägen das Profil einzelner Regionen und sind Basis für wirtschaftliche Entwicklungskonzepte. Teilweise verlaufen sie in Schleswig-Holstein aber auch quer zu bereits etablierten Regionen. Damit geht von der Clusterpolitik keine Stärkung der etablierten Regionen, sondern vielmehr ein erhöhter Bedarf an regionsübergreifender Kooperation aus. Bei der Übertragung der Clustermanagements wurde diese Kooperation von der Landesregierung zu Lasten der Standortprofilierung einzelner Regionen eingefordert.

Die *Stadt-Umland-Konzepte* wurden bereits Mitte der neunziger Jahre als ein landesplanerisches Instrument der Zusammenarbeit in Stadtregionen eingeführt. In ihnen wurden ursprünglich vor allem klassische raumordnerische Themen bearbeitet, wie insbe-

sondere Wohnungsbau und Siedlungsentwicklung, Verkehr und Freiraumschutz. Zunehmend stehen aber auch entwicklungspolitische Themen (regionale Wirtschaftsentwicklung und Tourismus) auf der Agenda. In einigen Stadt-Umland-Konzepten entstanden durchaus festere regionale Kooperationsstrukturen. Beispiele sind der Raum Rendsburg, in dem innovative Wege in Richtung eines Vorteil-Lasten-Ausgleichs beschritten wurden, und der Raum Flensburg, wo sich weitergehende Ansätze einer großräumigeren Zusammenarbeit mit dem zweiten Ring von Gemeinden entwickelt haben.

Um die größeren Oberzentren Kiel und Lübeck dagegen stagniert die stadtreionale Kooperation.

Die Forderung nach Überörtlichkeit und interkommunaler Zusammenarbeit bei der gemeinsamen Erarbeitung und Umsetzung von Leitbildern und Entwicklungskonzepten hat bei der *ländlichen Entwicklung* ähnlich identitätsstiftend wie bei den Regionalmanagements gewirkt und die Partner als einheitliche Region auftreten lassen.

Die kleinteiligen Ansätze der ländlichen Regionalentwicklung haben ihre Stärke in der Bottom-up-Orientierung. Ihr Beitrag zur strategischen Regionalentwicklung auf der mittleren Ebene ist jedoch eher gering. Bemerkenswert ist allerdings die räumliche Maßstabsvergrößerung der Ansätze ländlicher Regionalentwicklung in den letzten Jahren: der LEADER+ - Regionen und der AKTIV-Regionen.

Obwohl von staatlichen Fachpolitiken durchaus beachtliche Anreize zur Regionsbildung ausgehen, kann von einer kontinuierlichen strategischen Leitliniensetzung oder gar Koordination zwischen den Ressorts nicht die Rede sein.

Die im Innenministerium angesiedelte Abteilung Landesplanung ist sicherlich am kontinuierlichsten und stärksten dem Grundgedanken flächendeckend aufgestellter strategischer Regionen der mittleren Ebene verpflichtet. Der aus ihrer Sicht ideale räumliche Zuschnitt orientiert sich dabei in etwa am Schnitt der Planungsräume der staatlichen Regionalplanung. Die Politik des Wirtschaftsressorts war in den neunziger Jahren gleichfalls an diesem Grundgedanken orientiert, verfolgt aber in den letzten Jahren zunehmend pragmatische sektorale und technologische Ansätze, insbesondere durch die Förderung von Wachstumsclustern. Das Landwirtschaftsministerium wiederum fördert kleinteilige Ansätze der regionalen Entwicklung in einer starken Bottom-up-Orientierung, was zu unterschiedlichsten Zuschnitten der Handlungsregionen führen kann.

Eine systematisch und kontinuierlich abgestimmte Regionalpolitik zwischen den Ressorts findet nicht statt. Ansätze einer regelmäßigen Abstimmung, wie sie im Rahmen des Interministeriellen Arbeitskreises des Regionalprogramms auf Staatssekretärsbene bereits etabliert waren, wurden aufgrund von Aufwand-Nutzen-Überlegungen eingestellt.

Gleichwohl existieren zwischen einzelnen Ressorts auf der Arbeitsebene durchaus regelmäßige Kontakte und es erfolgen insbesondere zu Beginn von Programmperioden gegenseitige Informationen und z. T. Abstimmungen. So wurde im Frühjahr 2007 zwischen Landesplanung und Wirtschaftsressort die Abstimmung der beiden (gebietsorientiertes vs. funktionales) Regionalmanagements mit dem Ergebnis einer gemeinsamen Richtlinie vorgenommen, in der z. B. die inhaltlichen Förderbedingungen und die Förderquoten abgestimmt und angeglichen wurden. Trotz des unterschiedlichen Grundansatzes des Regionalmanagements wird damit der Versuch unternommen, beide Ansätze von den Förderkonditionen her ähnlich attraktiv für die Regionen zu gestalten.

Weniger intensiv erscheint dagegen die Abstimmung mit dem Landwirtschaftsressort und damit mit der ländlichen Entwicklungspolitik (Leader, AKTIV-Regionen). Auf der Arbeitsebene erfolgt zwar auch hier eine regelmäßige Unterrichtung zwischen Landesplanung und Landwirtschaftsministerium. Jedoch wurde z. B. keine Vereinheitlichung von Förderrichtlinien für das Regionalmanagement vorgenommen, die Zuschnitte der geförderten AKTIV-Regionen erscheinen aus Sicht der regionalen Gliederungen der Landesplanung z. T. problematisch. Zwischen Wirtschafts- und Landwirtschaftsministerium erscheint die Abstimmungsintensität ebenfalls gering.

Christian Diller / Keno Frank / Markus Hirschfeld

4.2 K.E.R.N.-Region

4.2.1 Regionale Ausgangslage

Die Technologieregion K.E.R.N. umfasst die kreisfreien Städte Kiel und Neumünster sowie die Kreise Rendsburg-Eckernförde und – bis zum Jahr 2004 – den Kreis Plön im Zentrum Schleswig-Holsteins. In dieser Ausdehnung ist sie mit dem Regionalplanungsraum III, Schleswig-Holstein Mitte, identisch.

Abb. 6: Die K.E.R.N.-Region



Quelle: Eigene Darstellung

In dieser Region treffen mehrere Verkehrswege zusammen: Vor allem die landseitigen Verkehre der Nord-Süd-Verbindung (A7) und die aus dem Ostseeraum im Seehafen Kiel anlandenden Verkehre. Hinzu kommen die Schiffsverkehre durch den Nord-Ostseekanal.

Die Region K.E.R.N. ist 3.458 km² groß, in ihr leben 720.000 Einwohner, daraus resultiert eine Bevölkerungsdichte von 208 Einwohnern je km². Die Bevölkerung nahm von 1995 bis 2005 mit 1,4 % leicht überdurchschnittlich zu.

Nach der 11. Koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung wird bis zum Jahr 2025 für die Region eine Bevölkerungsabnahme in Höhe von 4 % prognostiziert.

Die Technologieregion K.E.R.N. umfasst – neben dem Hamburger Umland – den bedeutendsten Wirtschaftsraum innerhalb Schleswig-Holsteins. Das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen liegt gleichwohl um 4,6 % unter dem deutschen Durchschnitt. Die wirtschaftlichen Schwerpunkte liegen im tertiären Sektor, insbesondere bei privaten und unternehmensorientierten Dienstleistungen sowie im Bereich der öffentlichen Verwaltung (mit Kiel beinhaltet die Region die Landeshauptstadt). Die Technologieregion K.E.R.N. ist Standort mehrerer Hochschulen und zahlreicher Forschungseinrichtungen.

4.2.2 Spezifische Anreize zur Regionsbildung

Die wesentlichen Impulse zur Entwicklung einer Region um die Stadt Kiel herum wurden in den 1980er Jahren gesetzt. Nachdem sich 1985 der Planungsverband Kieler Umland auflöste, wurde seitens des Wirtschafts- und Innenministeriums versucht, eine Region nach dem Vorbild Hannovers zu errichten. Insbesondere das Thema Gewerbeflächenentwicklung stand im Mittelpunkt der Betrachtung. Dabei spielte die Ausweisung von großflächigem Einzelhandel in der Gemeinde Raisdorf (Kreis Plön) eine wesentliche Rolle. Die Kernstadt Kiel bildete in der Anfangsphase einen der Aktivposten der regionalen Kooperation.

Zunächst wurde ein Städteviereck der Städte Kiel, Eckernförde, Rendsburg und Neumünster gegründet. Als Konstrukt der sogenannten „Denkfabrik“ des ehemaligen Ministerpräsidenten Schleswig-Holsteins Björn Engholm wurde im Jahre 1991 die „Technologieregion K.E.R.N. e.V.“ gegründet.

4.2.3 Handlungs- und Selbstregulierungsfähigkeit der Region

K.E.R.N ist seitdem die zentrale Plattform der Regionalentwicklung in der Region. Sie umfasste neben den vier Städten den Kreis Rendsburg-Eckernförde und von 1995 bis 2005 auch den Kreis Plön. Bei der Gründung wurde auf eine Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner (IHK, Unternehmensverbände und Gewerkschaften) großes Gewicht gelegt. Grundsätzlich wird die K.E.R.N.-Region durch das Wirtschafts-, Europa- und Innenministerium¹ unterstützt.

Akteursstrukturen und Organisation

Der Vorstand ist mit Vertretern der IHK, der Gewerkschaften sowie der hauptamtlichen Verwaltungsleitungen und mit Politikern besetzt. Das politische Ehrenamt ist nicht in den Vorstand integriert, es wird in einem gesonderten Plenum über die Arbeit des Vereins informiert.

Insgesamt verfügt der Verein über jährliche Mitgliedsbeiträge in Höhe von 210.000 Euro. Die Beiträge orientieren sich an einem Schlüssel, der insbesondere die Einwohnerzahl der Kommunen berücksichtigt. Mit einer organisatorisch eigenständigen Rechtsform, einer Geschäftsstelle, die für ihre Aufgabe hinreichend personell und finanziell ausgestattet ist, sowie mit einer breiten Einbindung der hauptamtlichen Verwaltungsleiter als politische Entscheidungsträger ist die K.E.R.N.-Region grundsätzlich handlungsfähig. Auch ist durch die Einbeziehung der Landräte und der (Ober-)Bürgermeister prinzipiell eine starke regionale und politische Verankerung der Schlüsselakteure in die K.E.R.N.-Region gegeben. Schwach ausgeprägt ist dagegen die Rückbindung in die vom Ehrenamt geprägten parlamentarischen Gremien der kommunalen Ebene.

Die Kommunikationsstruktur ist institutionalisiert, so bestehen neben dem Vorstand eine Geschäftsstelle sowie ein beratendes Plenum, die in die Entscheidungsprozesse eingebunden sind. Die Entscheidungen werden im K.E.R.N.-Vorstand in der Regel einstimmig getroffen. Herausragende Persönlichkeiten im Vorstand sind die Landräte und Bürgermeister der kreisfreien Städte.

¹ Die Zuständigkeit für die Landesplanung liegt in Schleswig-Holstein derzeit im Innenministerium. Für die Zusammenarbeit im Ostseeraum und für INTERREG liegt die Zuständigkeit im Europaministerium.

Programmatik und Projekte

Die Entwicklungsziele der K.E.R.N.-Region haben sich seit ihrer Gründung kaum geändert und umfassen folgende Bereiche:

- Intensivierung der Kooperation zwischen den Kommunen
- Förderung der technologischen Entwicklung
- Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Wissenschaft, Wirtschafts- und Arbeitnehmerorganisationen
- Vermarktung der Region nach innen und außen

Das 1995 entwickelte Regionale Entwicklungskonzept (REK) definiert als wesentliche Handlungsfelder die Bereiche Gewerbeflächenmanagement, Regionalplanung und ÖPNV. Die K.E.R.N.-Region entschied sich dafür, die Themenfelder Gewerbeflächenmanagement und Regionalplanung zu bearbeiten. Der Bereich ÖPNV wurde in die Kreisverwaltungen zurückgespielt. Das REK wurde seither nicht fortgeschrieben. Damit blieben auch die mit dem Prozess der REK-Erstellung verbundenen identitätsstiftenden Effekte aus. Lediglich im Jahr 2001 wurde eine sozioökonomische Analyse der Region durchgeführt, die allerdings nicht die Qualität eines REK aufwies.

Derzeit bestehen sechs Arbeitskreise in den Themenfeldern Abfallwirtschaft, berufliche Bildung, Europa, Flächenmanagement, integriertes Küstenzonenmanagement, Tourismus und Verkehrsinfrastruktur.

Bereits 1995 wurde K.E.R.N. gemeinsam mit der Region FYNs Amt (Kreis Fünen) die Verantwortlichkeit für ein INTERREG III A Projekt übertragen, das auf die Förderung der Regionalentwicklung in dem benachbarten Grenzraum abzielte. Der Region standen für die Laufzeit des INTERREG-Projektes von 2000 bis 2006 Fördergelder in Höhe von etwa 10 Mio. Euro zur Verfügung. Diese Gelder wurden schwerpunktmäßig in den Bereichen Wirtschaft, Forschung, Tourismus und Kultur, Umwelt und Energie, Arbeitsmarkt, Bildung, Soziales und Gesundheit zur Verfügung gestellt. Seit März 2007 kooperiert die K.E.R.N.-Region im Rahmen des Ziel-3-Programms (INTERREG IV A) mit den Regionen Syddanmark und Schleswig. Das Gesamtvolumen in der Förderperiode 2007–2013 beträgt 70 Mio. Euro. Davon sind 44,3 Mio. EU-Fördermittel, die restlichen Gelder werden durch die Regionen aufgebracht.

Darüber hinaus ist die K.E.R.N.-Region in der Förderperiode 2007–2013 des EFRE-Strukturfonds eine von Schleswig-Holstein-weit vier Förderregionen für das Zukunftsprogramm Wirtschaft. Das Zukunftsprogramm Wirtschaft bildet das Dach für die Förderung durch den EFRE-Strukturfond, die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie für zusätzliche Landesmittel. Landesweit stehen 722 Mio. Euro zur Verfügung. Die Geschäftsstelle der K.E.R.N.-Region hatte die Aufgabe, Projektträger aus der Förderregion bei der Antragstellung zu beraten und Anträge zu bewerten. Anschließend entscheidet der K.E.R.N.-Regionalbeirat (politische Vertreter aus den beteiligten Gebietskörperschaften und Vertreter der Sozialpartner) darüber, welche Projekte der Landesregierung zur Förderung empfohlen werden.

K.E.R.N. hat in den frühen 2000ern versucht, vor allem durch ein stärkeres Regionalmarketing die zukünftigen Herausforderungen in den Bereichen Tourismus, Wirtschafts- und Infrastruktur zu meistern (MoRo, Seniorenorientierter Wirtschaftsraum oder A.S.A.P.).

Ein weiteres Themenfeld der K.E.R.N.-Region war seit 2004 der Aufbau und das Management eines maritimen Clusters. Ziel des Clustermanagements ist die Förderung

und Vernetzung der maritimen Wirtschaft in Schleswig-Holstein. Diese Aufgabe wird seit 2006 von der Wirtschaftsförderung und Technologietransfer GmbH Schleswig-Holstein (WTSH) wahrgenommen, die landesweit agiert, aber ihren Hauptsitz in der K.E.R.N.-Region hat.

Ein wesentliches Handlungsfeld der K.E.R.N.-Region ist das Regionalmanagement Konversion. Bereits 1997 arbeitete die Region an der entsprechenden Stellungnahme zum Regionalplan mit. Aufgrund der Reduzierung von über 3.000 Dienstposten (Militär- und Zivilangestellte) in der K.E.R.N.-Region gewann das Thema Konversion Ende der 1990er Jahre immer stärker an Bedeutung. Die K.E.R.N.-Geschäftsstelle hat, gefördert durch das Regionalprogramm 2000, die von dem Truppenabbau betroffenen Kommunen bei der Konversionsplanung unterstützt. Aufgrund der Bedeutung dieses Themenfeldes wurde die Förderung bis Ende 2008 verlängert.

Das Ende von K.E.R.N und die fragmentierte Landschaft von regionalen Akteuren und Handlungsarenen

In den letzten Jahren war die regionale Kooperationskultur und Konfliktlösungsfähigkeit in der K.E.R.N.-Region nicht so ausgeprägt wie in den Anfangsjahren. Gründe waren vor allem die ungelöste Frage nach dem Stellenwert des Oberzentrums Kiel im Zuge der regionalen Außendarstellung sowie Befürchtungen in den kommunalen Verwaltungen vor einem Zuständigkeitsverlust. Hinzu kam, dass die Information der ehrenamtlichen Kommunalpolitik durch die hauptamtlichen Vertreter der Kreise, die im Vorstand der Region vertreten sind, nicht optimal funktionierte.

Der Austritt des Kreises Plön im Jahre 2005 stellte das erste Alarmsignal dar, mit den zum Jahreswechsel 2007/2008 erklärten Austritten der übrigen Kommunen aus dem Verein spitzte sich die Situation weiter zu. Insgesamt scheint nunmehr die K.E.R.N.-Region in der bisherigen Form am Ende ihres Lebenszyklus angekommen, die Auflösung des Vereins steht bevor.

Grundsätzlich scheinen die Kooperationsvorteile in der K.E.R.N.-Region nicht deutlich genug gewesen oder dargestellt worden zu sein. Welche Ansatzpunkte regionaler Kooperation finden sich vor diesem Hintergrund derzeit in der Region?

Trotz enger funktionaler Verflechtungen zwischen den Oberzentren Kiel und Neumünster mit den Umlandkreisen der Region fällt es schwer, eine gemeinsame regionale Identität und Kultur außerhalb ökonomischer Interessen zu beschreiben. Zu unterschiedlich erscheinen die Lebensumstände und die geschichtlichen Erfahrungen in der Landeshauptstadt Kiel von denen der Mittel- und Unterzentren der Region.

Abgesehen vom noch existierenden Verein K.E.R.N. gibt es keine regionale Institution, die mit der K.E.R.N.-Region räumlich genau deckungsgleich ist. Der IHK Bezirk Kiel umfasst die K.E.R.N.-Region in Gänze, erstreckt sich aber darüber hinaus auch auf die Kreise Segeberg und Pinneberg im Hamburger Umland. Überörtlich wichtige Institutionen innerhalb des K.E.R.N.-Raumes sind vor allem die innerhalb der Kreise angesiedelten Wirtschaftsförderungsgesellschaften:

- Kieler Wirtschaftsförderungs- und Strukturentwicklungs-GmbH sieht sich als Bindeglied zwischen der Wirtschaft und der Landeshauptstadt Kiel. Betreut werden Unternehmen in Standort-, Innovations- und Finanzierungsfragen.
- Wirtschafts-Förderungs-Agentur Kreis Plön: Ihre Kernkompetenz liegt in der Wirtschaftsförderung des Landkreises (Marketing, Beratung, Projektmanagement, etc.). Darüber hinaus ist die WFA am INTERREG IV A Projekt „Fehmarnbelt Region

Sjaelland Plön Ostholstein Lübeck“ beteiligt. Kernaufgaben sind dabei die Begleitung von Projektideen, Durchführung und Abwicklung, Hilfe bei der Suche nach Partnern sowie Abwicklung des Berichtswesens.

- Wirtschaftsförderungs-Gesellschaft des Kreises Rendsburg-Eckernförde: Auch hier liegen die Kernkompetenzen klar in der Wirtschaftsförderung innerhalb des Landkreises.
- Die Wirtschafts-Agentur Neumünster betreibt Ansiedlungsmanagement, Existenzgründungsbetreuung, Technologiezentren, Fördermittelberatung, Standortmarketing, Cluster- und Kooperationsmanagement sowie Projektmanagement und ist Verwaltungskommunikator. Interessant sind vor allem die Beteiligungen an den Projekten „Lernende Region Neumünster“, „NORDGATE – Das Tor zur Metropolregion Hamburg“ sowie „Zukunftsprogramm Wirtschaft“. Bei Letzterem handelt es sich um ein Themenfeld der Region K.E.R.N., innerhalb dessen eine Außenstelle bei der Wirtschaftsagentur Neumünster eingerichtet wurde.

Institutionen, Akteure und Projekte mit zumindest teilregionalem Charakter sind:

- Kiels Technologiezentrum: Mitveranstalter des „GründerCup in der K.E.R.N.-Region“. Die Ziele des KITZ sind, dem Technologietransfer aus den Hochschulen Vorschub zu leisten und die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung zu fördern.
- Redderhus – Informationszentrum für Tourismus, Umwelt und Natur: Das Redderhus ist ein einzigartiges Informationszentrum für Tourismus, Umwelt und Natur im Herzen des Naturparks Hüttener Berge. Das 150 Jahre alte Gasthaus beherbergt heute eine moderne, serviceorientierte Tourist-Information mit Fahrradverleih, Kartenverkauf und Shop sowie umfangreichem Informationsmaterial und persönlicher Beratung über Urlaubs- und Ausflugsziele der Region.
- Tourist-Information Nord-Ostsee-Kanal & Ticket-Service: Bietet Informationen, Tickets, Unterkunftsmöglichkeiten für die NOK-Region (NOK=NordOstsee-Kanal).
- Touristikgemeinschaft Mittelholstein e.V.: Das Gebiet der Touristikgemeinschaft Mittelholstein befindet sich inmitten des Ferienlands Schleswig-Holstein, im Städtedreieck Rendsburg–Kiel–Neumünster mit zwei Naturparks (Westensee und Aukrug).
- Ostsee-Holstein-Tourismus e.V.: Dem Ostsee-Holstein-Tourismus e.V. gehören Gemeinden, Städte, Kreise und Unternehmen an, die in engem Zusammenhang mit der Freizeitwirtschaft in Schleswig-Holstein stehen und unmittelbar an oder in der Nähe der Ostseeküste liegen. Der Ostsee-Holstein-Tourismus e.V. ist ein dienstleistungs- und kundenorientierter Wirtschaftsverband, der die professionelle Vermarktung der Destination Ostsee und der Holsteinischen Schweiz zum Ziel hat.

4.2.4 Fazit und Perspektiven

Aus den Erfahrungen der Technologieregion K.E.R.N. lässt sich vor allem folgendes Fazit ziehen: Auch eine erhebliche landes- und z.T. bundespolitische Unterstützung einer Modellregion über viele Jahre hinweg führt nicht zu dauerhaften regionalen Strukturen, wenn die Interessen vor Ort zu ungleich und die historischen Regionsbezüge zu schwach ausgeprägt sind, insbesondere auch wenn die größte Stadt der Region (Kiel) sich nicht als zur Region zugehörig empfindet. Auch die mangelnde Einbindung ehrenamtlicher Bürgermeister scheint in Schleswig-Holstein unabdingbar für erfolgreiche regionale Kooperation zu sein.

Trotz der insgesamt fragmentierten Struktur gibt es derzeit zumindest Ansätze einer intensiveren gesamtheregionalen Zusammenarbeit auch nach einer Auflösung von K.E.R.N.:

- Die Initiative „Maritime Region Kiel“ der Stadt Kiel gemeinsam mit den Nachbarregionen Rendsburg-Eckernförde und Plön nimmt einige Impulse aus K.E.R.N. auf. Ihre Themen sind: Umbau zum modernen Produktions- und Dienstleistungsstandort, Zentrum von Wissenschaft und Forschung, hoher Freizeitwert im Umfeld (schöne Ostseestrände, saubere Seen und ein vielfältiges Kulturangebot).
- Es zeichnet sich darüber hinaus ab, dass die kreisfreie Stadt Kiel und die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Plön eine gemeinsame Wirtschaftsförderungsgesellschaft bilden; die Teilnahme Neumünsters ist noch offen. Thematisch wird diese Kooperation aber eng auf Wirtschaftsthemen begrenzt sein.

Christian Diller / Keno Frank / Markus Hirschfeld

4.3 Region Nord

4.3.1 Regionale Ausgangslage

Die kreisfreie Stadt Flensburg und die Landkreise Schleswig-Flensburg und Nordfriesland bilden die Region Nord. Sie umfasst die nördlichsten deutschen Kreise an der dänischen Grenze zwischen Nord- und Ostsee.

Abb.7: Die Region Nord



Quelle: Eigene Darstellung

Die Region Nord ist relativ weit von größeren Ballungsräumen, sowohl in Dänemark als auch in Deutschland, entfernt. Zentrale Verkehrsachse ist die A 7, die die Region in Nord-Süd-Richtung durchquert und den vergleichsweise schwach besiedelten dänischen Teil der Halbinsel Jütland mit der Metropolregion Hamburg verbindet.

Mit einer Fläche von 4.175 km² ist die Region Nord gut ein Drittel größer als der größte deutsche Landkreis. Die Bevölkerungsdichte liegt mit 108 Einwohnern je km² (2005) um mehr als die Hälfte unter dem deutschen Durchschnitt (231). Mehr als 453.000 Einwohner leben hier. Davon konzentriert sich ein Fünftel auf die kreisfreie Stadt Flensburg.

Die Bevölkerung nahm von 1995 bis 2005 um beachtliche 4,5% zu – und zwar vor allem in den Landkreisen (Deutschland: 1,0%).

Die Region Nord zählt zu den wirtschaftlichen Räumen, die deutlich hinter dem Niveau des deutschen Bruttoinlandsproduktes je Erwerbstätigen zurückbleiben (um -8,4%).

Ihre wirtschaftlichen Schwerpunkte liegen im Dienstleistungsbereich, insbesondere im Tourismus, Handel und Verkehr sowie im Maschinenbau und Ernährungsgewerbe. Der Grenzhandel spielt naturgemäß eine bedeutende Rolle. Die deutsch-dänische Grenzregion gehört zu den bedeutendsten Verkehrsdrehscheiben Europas. Die wirtschaftliche Dynamik der Region wurde besonders geprägt durch den Lebenszyklus der

Mobilfunktechnologie sowie durch Herstellung und Betrieb von Windkraftanlagen. Die Zahl der Erwerbstätigen sank von 1995 bis 2005 um 0,8 %.

Durch ihre exponierte Grenzlage im Norden Deutschlands und eine mehrfach wechselnde Zugehörigkeit zum dänischen und deutschen Staatsgebiet in ihrer Geschichte hat die Region Nord eine besondere Nähe zum skandinavischen Wirtschafts- und Kulturraum. Diese ist mit engen und vielfältigen Kontakten und Austauschbeziehungen verbunden. Insbesondere die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Dänemark ist besonders ausgeprägt. Dabei stehen die unmittelbaren nachbarschaftlichen Beziehungen zur Region Sønderjylland jenseits der Grenze an erster Stelle.

Trotz dieser langen geschichtlichen und kulturellen Gemeinsamkeiten befindet sich die aktuelle Region Nord im Aufbau.

4.3.2 Spezifische Anreize zur Regionsbildung

In den letzten 18 Jahren haben die Kreise Schleswig-Flensburg und die kreisfreie Stadt Flensburg in vielen Bereichen erfolgreich zusammengearbeitet. Dies betrifft z. B. die regionale Strukturpolitik mit dem schleswig-holsteinischen Förderprogramm „Regionalprogramm für den Landesteil Schleswig“ (1989/90) und dem Nachfolgeprogramm „Regionalprogramm 2000“. Im Jahr 1996 wurde in diesem Zusammenhang auch die Wirtschaftsförderungs- und Regionalentwicklungsgesellschaft Flensburg/Schleswig (WIREG) gegründet.

Mit der Neuorganisation der EFRE-Strukturfondförderung in Schleswig-Holstein im Jahr 2007 wurde die (Förder-)Region Nord geschaffen, die neben der kreisfreien Stadt Flensburg und dem Kreis Schleswig-Flensburg auch den Kreis Nordfriesland umfasst. Die Aufgabe einer Geschäftsstelle im Rahmen der EFRE-Strukturfondförderung in Schleswig-Holstein wurde an die Entwicklungsagentur Nord (EA Nord) übertragen (siehe Abschnitt 4.3.3).

Ein weiterer Impuls zur Gründung der Region Nord waren die anhaltenden Diskussionen in Schleswig-Holstein um die Zusammenlegung von Kreisen. Mit der Region Nord und der EA Nord haben die drei Verwaltungseinheiten erstmals eine Organisationsbasis für eine gemeinsame Wirtschafts- und Regionalentwicklung des Landesteiles Schleswig geschaffen.

Aufgrund der langen und konstruktiven Zusammenarbeit haben die Stadt Flensburg und der Kreis Schleswig-Flensburg so etwas wie ein gemeinsames Regionalbewusstsein entwickelt. Indiz hierfür ist unter anderem die gemeinsame Präsentation der Region Flensburg/Schleswig bei der Expo Real. Wie sich dieses Bewusstsein angesichts der Erweiterung der Region um den Kreis Nordfriesland entwickelt, bleibt abzuwarten. Ebenfalls unsicher ist, ob die Region Nord auch nach einem Auslaufen der Geschäftstellenförderung durch das Land weiterhin besteht.

4.3.3 Handlungs- und Selbstregulierungsfähigkeit der Region

Die Region besitzt zwei zentrale Themen, die bereits seit langem kooperativ behandelt werden: Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (INTERREG-Projekte, gemeinsames Regionalmanagement mit Dänemark) und die Bewältigung der „Strukturschwäche“, die aus der exponierten peripheren Lage resultiert, durch die regionale Strukturpolitik (Regionalprogramme, Zukunftsprogramm) sowie LSE und LEADER+.

Gemessen am Möglichen ist dies eine thematisch eng begrenzte regionale Kooperation. Kritisch ist auch festzustellen, dass es für die Region kein gemeinsames REK gibt (siehe unten). Die Akteure handeln weitgehend projektbezogen.

Akteure und Handlungsarenen

Mit den zentralen Themen befassen sich in der Region Nord zwei Hauptakteure:

- Die Wirtschaftsförderungs- und Regionalentwicklungsgesellschaft Flensburg/Schleswig (WIREG), die von den Kreisen, den 137 Städten und Gemeinden sowie den Sparkassen der Region getragen wird und sich auf Wirtschafts- und Technologieförderung konzentriert. Bis 2006 war die WIREG auch Geschäftsstelle für das Regionalprogramm 2000.
- Die Entwicklungsagentur Nord GmbH (EANord) ist am 31.10.2006 aus dem Bereich der Regionalentwicklung der WIREG hervorgegangen. Die Entwicklungsagentur induziert und akquiriert Projekte zur Infrastrukturförderung. Die Hauptaufgaben der Entwicklungsagentur sind:
 - Geschäftsstelle des „Zukunftsprogramms Wirtschaft“ (Laufzeit 2007–2013)
 - Umsetzung des INTERREG IV a (unmittelbarer Grenzraum)
 - Regionalmanagement für die deutsch-dänische Regionalentwicklung in Kooperation mit der IHK

Die EANord hat insgesamt sieben Beschäftigte. Die Umsetzung von INTERREG V a wird von zwei Mitarbeitern und die deutsch-dänische Regionalentwicklung von einer Mitarbeiterin betreut. Zur Bewältigung der Aufgaben der Geschäftsstelle des „Zukunftsprogramms Wirtschaft“ stehen der EANord 2,5 Angestellte im direkten operativen Geschäft zur Verfügung. Das Finanzvolumen der Entwicklungsagentur für den Geschäftsbereich Zukunftsprogramm Wirtschaft beträgt jährlich 235.000 Euro. Der Hauptteil der Finanzierung, ca. 70 %, wird über den EFRE und das Land Schleswig-Holstein gesichert. Die restlichen 30 % werden vonseiten der beiden Kreise und der Stadt Flensburg gestellt.

Sämtliche infrage kommende Projekte werden nach Beratungen durch die Geschäftsstelle bei der EANord sowie Prüfung durch die Fachreferate der Landesregierung an einen Regionalbeirat weitergeleitet. Aufgabe des Regionalbeirates ist die Sichtung und Beurteilung der eingegangenen Projektanträge. Das Gremium spricht Empfehlungen für eine Förderung aus dem Zukunftsprogramm Wirtschaft aus. Entscheidungen über Projekte wurden bisher im Konsens gefällt, allerdings sieht die Geschäftsordnung auch die Möglichkeit des Mehrheitsentscheides vor. Das Wirtschaftsministerium entscheidet über die Projektanträge auf Grundlage der inhaltlichen Vorgaben der EU, der Landesförderrichtlinien und der Empfehlung des Beirats.

Der Regionalbeirat umfasst 23 Akteure aus Gewerkschaften, Wirtschaft, Verwaltung, Hochschule und Politik sowie Umwelt- und Sozialverbänden. Insbesondere die Landräte und der Oberbürgermeister sowie die Fraktionsvorsitzenden der in den Kreistagen und dem Stadtparlament vertretenen Parteien dominieren das Gremium. Insofern ist hier eine Rückbindung an die Lokalparlamente gewährleistet.

Der Regionalbeirat ist damit eine wichtige Handlungsarena in der Region. Kritisch anzumerken ist, dass es sich nicht um eine starke, aus der Region initiierte Handlungsarena handelt.

Grundsätzlich sind die maßgeblichen Akteure sehr gut in die Region eingebunden. Schwachpunkt der Regionalentwicklung insgesamt ist das mangelnde Interesse von lokalen Unternehmen, sich an der Erarbeitung von Entwicklungsstrategien zu beteiligen. Eine Unternehmenskultur, die sich für die Entwicklung einer Region verantwortlich fühlt (wie es beispielsweise in Dänemark der Fall ist, wo das Unternehmen Danfoss

maßgeblich an der Entwicklung des Hochschulstandortes Sonderborg beteiligt war), ist in der Region Nord (noch) nicht vorhanden.

Hinsichtlich der Handlungsarenen fallen die grenzübergreifenden Aktivitäten auf:

- Die Region wird überlagert von der Europaregion Sønderjylland-Schleswig.
- Das Deutsch-Dänische Regionalmanagement ist bei der Entwicklungsagentur Nord GmbH (EANord) und der IHK Flensburg integriert.
- Projekt „Pendlerplus“: Im Rahmen des Projektes soll durch ein abgestimmtes durchgängiges ÖPNV-Angebot eine Förderung und Stärkung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes erfolgen, indem die Möglichkeiten der Arbeitsaufnahme beiderseits der Grenze erleichtert und die Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen verbessert werden.

Institutionen mit teilregionalem Charakter sind zudem:

- Flensburg Fjord Tourismus GmbH: Die Flensburg Fjord Tourismus GmbH ist die zentrale Marketingorganisation für Flensburg. Zu ihren Aufgaben gehören die touristische Vermarktung der Stadt im In- und Ausland, der Betrieb der Touristinformation mit Service- und Dienstleistungsangeboten und die Entwicklung touristischer Produkte und Angebote in Flensburg und der Region.
- Tourismusregion Flensburger Förde: In diesem zu 50 % aus INTERREG III A-Mitteln geförderten EU-Projekt kooperieren seit Oktober 2005 erstmals grenzüberschreitend alle Städte, Ämter, Gemeinden und Tourismusorganisationen rund um die Flensburger Förde – von der Nordspitze der Insel Alsens über Flensburg bis zum Amt Gelting. Im Rahmen des Projektes sollen zahlreiche neue touristische Produkte entstehen und die vorhandenen Angebote zu einem attraktiven Gesamtangebot vernetzt werden. Langfristiges Projektziel ist die erfolgreiche Etablierung der Region als eigenständige Urlaubsdestination.
- Dänischer Schulverein für Südschleswig: Dieser betreibt im gesamten nördlichen Landesteil Kindertagesstätten und Schulen für Angehörige der dänischen Minderheit.
- Europäisches Zentrum für Minderheitenfragen (ECMI): Dieses führt praxisbezogene Forschung durch, stellt Informationen und Dokumentationen zur Verfügung und berät zum Thema Minderheitenfragen im europäischen Raum.
- Die Stiftung Nordfriesland leistet Kulturarbeit und Kulturförderung des Kreises Nordfriesland, darunter auch Projekte mit regionalem Bezug.
- Die Kulturstiftung des Kreises Schleswig-Flensburg bündelt die kulturellen Aktivitäten des Kreises, fördert Kultureinrichtungen und unterstützt – auf Antrag - kulturelle Projekte von Vereinen, Verbänden oder freien Trägern. Für den Kreis Schleswig-Flensburg vertritt die Kulturstiftung die deutschen Interessen in der deutsch-dänischen Kulturfachgruppe zur Intensivierung einer grenzüberschreitenden Kulturkooperation.
- Nordsee-Tourismus-Service GmbH.

In der Region Nord bestehen zwei Regionale Entwicklungskonzepte: Zum einen das 1999 entwickelte REK des Kreises Schleswig-Flensburg und der kreisfreien Stadt Flensburg und zum anderen das REK der Kreise Dithmarschen und Nordfriesland. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von klein-regionalen Entwicklungskonzepten sowie ländlichen Struktur- und Entwicklungskonzepten (LSE), die im Rahmen der Dorfent-

wicklung sowie der LEADER+ Förderperiode erarbeitet wurden. Die wesentliche Aufgabe des REK ist die gemeinsame Erarbeitung von Entwicklungsstrategien. In der Regel werden gestellte Anträge mit dem REK abgeglichen. Eine Fortschreibung der REK ist zurzeit nicht geplant.

Für die Zukunft sind eine Vielzahl von Projekten in den Bereichen Tourismus, Gesundheit und Wirtschaftsförderung geplant. Für den Bereich Westküste ist in Husum der Bau eines Kongress- und Veranstaltungszentrums als Erweiterung der vorhandenen Messeinfrastruktur geplant. In Husum findet alle zwei Jahre die größte Windkraftmesse der Welt statt. Im Kreis Schleswig-Flensburg ist der Bau einer Therme mit Wellnesscenter auf einer Konversionsfläche in der Stadt Schleswig geplant. In der Stadt Flensburg sollen u. a. das Science Center Phänomenta und das Schifffahrtsmuseum ausgebaut werden. Die Summen der größeren Projekte liegen im zweistelligen Millionenbereich.

4.3.4 Fazit

Die Region Nord befindet sich zurzeit im Aufbau. Vor kulturellem, geschichtlichem und wirtschaftlichem Hintergrund ist die Region räumlich richtig geschnitten. Auch die Themen sind nahe liegend und richtig, sodass die noch im Aufbau befindliche Region grundsätzlich positiv bewertet wird.

Allerdings sind die Themen noch weiter ausbaufähig in Richtung Regionalentwicklung. Insbesondere ist die Themenpalette zu verbreitern. Ein REK für die Gesamtregion – unter Einbindung lokaler Unternehmen – erscheint sinnvoll.

Auch die regionalen Handlungsarenen und ihre politische Akzeptanz sollten gestärkt werden.

Erwin Bernat / Christian Diller / Keno Frank / Markus Hirschfeld / Stephan Löb /
Klaus Mensing / Guido Nischwitz

5 Quervergleich der Regionen

Hinsichtlich *raumstruktureller, demographischer und wirtschaftlicher Merkmale* stellen sich die Regionen wie folgt dar: Sie liegen in einem Einwohnerspektrum von knapp unter 500.000 bis unter 1 Mio. Einwohner und weisen geringe bis mittlere Bevölkerungsdichten auf (108 EW je km² bis 208 EW je km²). Abgesehen von der Region Göttingen, die Bevölkerungsverluste zu verzeichnen hatte, verlief die Einwohnerentwicklung seit 1995 positiv: Vor allem die Region „Emsland-plus“ fiel mit einem Einwohnerzuwachs von 7,7 % ins Auge. Auch hinsichtlich der Wirtschaftsentwicklung fiel die Region „Emsland-plus“ mit einem jährlichen durchschnittlichen BIP-Wachstum von 2,5 % zwischen 1995 und 2005 auf, während in den anderen Regionen eher moderate Wachstumsraten zu verzeichnen waren.

Tab. 2: Kenndaten der Untersuchungsregionen

	„Emsland-plus“	K.E.R.N-Region	Region Göttingen / Süd-niedersachsen	Region Nord
Fläche in qkm 2007	7.020	3.458	3.021	4.175
Einwohner absolut 2007	911.975	702.455	487.959	452.677
Einwohner je qkm 2007	129	208	171	108
Einwohnerentwicklung in Prozent 1995-2007	7,6%	1,8%	- 4,4%	4,8%
Einwohnerprognose 2007-2021	wachsend	leicht schrumpfend	schrumpfend	stagnierend
Bruttoinlandsprodukt (in jeweiligen Preisen jahresdurchschnittliche Veränderung) in Prozent 1995 - 2005	2,5%	1,4%	0,8%	1,8%

Quelle NIW 2008, Eigene Berechnung

Bei den *externen Anreizen zur Regionsbildung* gibt es zwischen den Regionen Gemeinsamkeiten: Die Strukturpolitiken der EU und der Länder bildeten die zentralen monetären Anreizinstrumente, temporäre Initiativen des Bundes in Form der Modellvorhaben der Raumordnung gaben für die K.E.R.N.-Region und die Region Göttingen Impulse. Impulse für eine regelrechte Institutionalisierung zeigten sich nur in Niedersachsen: im Falle des Emslandes war dies die Kreisreform der 70er Jahre und im Falle der Region Göttingen die Gründung des Regionalverbandes Süd-niedersachsen 1992. In Schleswig-Holstein ist die „Denkfabrik Engholm“, die die Gründung der K.E.R.N.-Region maßgeblich beförderte, hervorzuheben.

Die *Programmatiken* der Regionen sind im Falle der K.E.R.N.-Region und der Region Göttingen in einem Regionalen Entwicklungskonzept verankert, in der Ems-Region in einem Zukunftsprogramm, das etwas schlanker ausfällt als ein typisches REK. Die Region Nord verfügt über keine umfassende Programmatik der Regionalentwicklung.

Das *Themenspektrum* regionaler Aktivitäten ist in der Region Nord, die klar auf das Thema Wirtschaftsentwicklung fokussiert ist, geringer als in den anderen Regionen, insbesondere den niedersächsischen. Es bestehen Gemeinsamkeiten bei den Themen Wirtschaft, Wissen/Innovation, Verkehr, Tourismus, z. T. Demographie. Besonderheiten

ten sind z. B. im Falle der Emsregion die Themenfelder Nachwachsende Rohstoffe und Energie, im Falle der K.E.R.N.-Region die Themenfelder IKZM und Abfall, im Falle der Region Göttingen der starke Akzent auf dem Themenfeld Bildung/Qualifizierung (Genius Göttingen); die Region Nord hat die Ländergrenzen überschreitende Zusammenarbeit im Visier.

Ausgehend von einem Regional-Governance-Begriff, der die richtige Einbettung von weichen netzwerkartigen Steuerungsformen in härtere Institutionen als eine zentrale Bedingung erfolgreicher Steuerung ansieht, stellen sich die Regionen im Quervergleich folgendermaßen dar:

- Regionale Institutionen: Im Falle des Emslandes besteht mit dem Landkreis eine stabile und leistungsstarke regionale Kerninstitution, im Falle der Region Göttingen wirkt dagegen ein wenig koordiniertes Nebeneinander mehrerer regionaler Institutionen (Regionalverband, Stiftung, Landkreise) in Teilbereichen hinderlich. In den schleswig-holsteinischen Beispielen ist die regionale Kerninstitution in den letzten Jahren entweder stark erodiert (K.E.R.N. e. V) oder sie ist erst in Ansätzen auszumachen (Region Nord).
- Handlungsarenen: In den niedersächsischen Beispielen fällt die Vielzahl von strukturierten Handlungsarenen auf, die räumlich deckungsgleich mit der definierten Region sind. In den schleswig-holsteinischen Beispielen sind lediglich die Regionalbeiräte, die über Prioritäten der Förderung aus den Regionalmitteln mitentscheiden, auf die Gesamtregion ausgerichtet. Ansonsten gibt es zwar eine gewisse Zahl von Initiativen, die sich mit dem Bereich der Kerninstitution räumlich überlappen; abgesehen vom IHK-DGB Kammerbezirk im Falle von K.E.R.N. sind sie jedoch nie völlig deckungsgleich. Sie agieren nicht für die oder im ausdrücklichen Kontext der Gesamtregion.
- Akteure: Bei der Frage nach regionalen Schlüsselakteuren fällt wiederum vor allem die Region „Emsland-plus“ auf, in der der Landrat für den Landkreis, aber auch für die in Kooperationen eingebundenen, angrenzenden Räume eindeutig die politische Führungsrolle einnimmt. In der Region Göttingen, in der Region Nord und in der K.E.R.N.-Region sind politische Figuren, die im Sinne der Gesamtregion Führungsaufgaben übernehmen, dagegen deutlich weniger auszumachen. Alle Ansätze stellen Verknüpfungen zwischen Akteuren aus Politik/Verwaltung und Wirtschaft her, wobei in den niedersächsischen Regionen eher die politischen Akteure dominieren, in den schleswig-holsteinischen – aufgrund des fehlenden Engagements politischer Akteure für die Region – z. T. eher die Akteure aus der Wirtschaft. Akteure aus der Zivilgesellschaft sind kaum eingebunden.
- Entscheidungsmodi innerhalb der Handlungsarenen können ein Indikator für die Fähigkeit der Region sein, unterschiedliche Konfliktgrade von Lösungen zu bewältigen. In der Emsregion herrscht in der Kerneinheit, dem Landkreis, das klassische parlamentarische Mehrheitsprinzip, im Bereich „Emsland-plus“ eine Art „leadergesteuertes Konsensprinzip“ vor. In den Arenen der Region Göttingen und der beiden schleswig-holsteinischen Regionen herrscht das Konsensprinzip vor, es fehlen auf regionaler Ebene die Strukturen, besonders konflikthafte und nicht konsensfähige Themen im Mehrheitsmodus zu entscheiden.
- Verknüpfung von Handlungsarenen unterschiedlicher Handlungslogiken: Die Verknüpfung von unterschiedlichen Handlungslogiken insbesondere von Akteuren aus Politik/Verwaltung auf der einen und Wirtschaft auf der anderen Seite scheint ein wesentliches Merkmal regionaler Leistungsfähigkeit zu sein. Sie ist am klarsten

konturiert im Falle der Region „Emsland-plus“, wo ausgehend von einer starken institutionellen Kerneinheit, dem Landkreis, mit dem Merkmal demokratischer mehrheitsorientierter Steuerung, räumlich („Emsland-plus“) und thematisch weitere Arenen mit anderen Handlungslogiken „erschlossen“ werden. In Südniedersachsen besteht dagegen eher ein Nebeneinander unverbundener Handlungsarenen, deren Entscheidungsstrukturen konsensgebunden sind und die im Modus nicht hinreichend abgestimmter, z.T. kompetitiver Kooperation interagieren (Regionalverband vs. Stiftung). In den schleswig-holsteinischen Regionen wird lediglich in den Regionalbeiräten eine Verknüpfung von politischer und wirtschaftlicher Handlungslogik vorgenommen.

Insgesamt sind die regionalen Steuerungsstrukturen in den beiden niedersächsischen Beispielen deutlich stärker konturiert als in den schleswig-holsteinischen. Dies dürfte auch auf die insgesamt mit längerem Atem und intensiver betriebene Regionsbildungspolitik des Landes Niedersachsen im Vergleich zu seinem kleineren nördlichen Nachbarn zurückzuführen sein. In den schleswig-holsteinischen Regionen bestehen mit der anstehenden Auflösung bzw. Umstrukturierung des K.E.R.N. e.V. sowie mit den in beiden Regionen bestehenden Regionalbeiräten nur noch Ansätze einer Regionalisierungspolitik, die allerdings die Keimzellen von neuen Regionsbildungsansätzen bilden könnten. Die Unterschiede in den niedersächsischen Beispielen liegen vor allem in den Gewichten regionaler Akteure und Handlungsarenen/-institutionen. Im Emsland ist mit dem Landrat und Landkreis ein Akteur bzw. eine Institution dominierend, während in der Region Göttingen eine klare politische Führung nicht auszumachen ist und eine Reihe von regionalen Handlungsarenen und Institutionen nur lose miteinander verbunden sind.

Lebenszyklus von Regionen

Regionale Kooperations- und Netzwerkprozesse durchlaufen in der Regel mehrere Entwicklungsphasen (vgl. Sprenger 2001, Nischwitz 2007c). Idealtypisch verläuft dieser Zyklus von der Vorbereitungsphase über weitere Stufen bis zur Erweiterungs-, Aufgliederungs- oder Auflösungsphase regionaler Netzwerke.

Bezogen auf die betrachteten Regionsbildungsprozesse lässt sich eine solche Lebenszyklus-Betrachtung in erster Linie auf die Ausbildung von Funktions-, Aktions- und Handlungsräumen beziehen, welche im Zeitablauf sachlichen und räumlichen Veränderungsprozessen unterliegen. Im Fokus stehen dabei regionale Kooperationsformen zwischen Akteuren aus Politik/Administration, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Beispiele sind regionale Kooperationen im Rahmen eines Regionalverbandes oder einer Stiftung, eine auf Absprachen beruhende lose Zusammenarbeit von Kommunen oder auch die Ausbildung themenspezifischer Netzwerke, etwa zur Konstituierung einer Bildungsregion oder zur Umsetzung eines Wachstumskonzepts. Demgegenüber dürfte die Entwicklung von regionaler Identität und regionalem Bewusstsein kaum entlang idealtypischer Entwicklungsphasen verlaufen.

Die vier untersuchten Regionen befinden sich – was Verlauf und aktuellen Entwicklungsstand der regionalen Kooperationen betrifft – in unterschiedlichen Phasen des Lebenszyklus-Modells (vgl. Abb. 8). Während die Region Nord sich noch in der Mobilisierungs- und Zielfindungsphase befindet, ist die K.E.R.N.-Region bereits am Ende des Lebenszyklus angelangt, d.h. in einer Auflösungsphase. Die Region „Emsland-plus“ durchläuft die Arbeits- und Entwicklungsphase, während die Region Göttingen um den Übergang zur weiteren Stabilisierung und regionalen Integration ringt.

Erwin Bernat / Christan Diller / Keno Frank / Markus Hirschfeld / Stephan Löb /
Klaus Mensing / Guido Nischwitz

6 Empfehlungen an die Landespolitiken und Regionen

6.1 Empfehlungen an die Landespolitiken

In Niedersachsen ist der Stand der Regionsbildung der mittleren Ebene deutlich weiter vorangeschritten als in Schleswig-Holstein.

In Niedersachsen bestehen mit dem Landkreis Emsland starke bzw. in der Region Südniedersachsen mit dem Regionalverband bzw. der Stiftung zumindest stabile regionale Kerninstitutionen mit einem relativ breiten Themenspektrum, im Fall Emsland mit starker regionaler politischer Führung. In Schleswig-Holstein sind die Resultate in Form eigenständiger und leistungsstarker Regionen deutlich geringer ausgeprägt. Befinden sich die niedersächsischen Regionen in der Nähe des Höhepunkts im Regionsbildungszyklus, so stehen die schleswig-holsteinischen am Ende bzw. am Anfang. Das einstige „Aushängeschild“ K.E.R.N.-Region wurde in den letzten Jahren deutlich geschwächt und steht vor einer noch unklaren Zukunft. In der Region Nord sind nur erste Ansätze einer umfassenden Regionsbildung auszumachen. Dies sind unübersehbare Hinweise darauf, dass die niedersächsische Politik im Sinne der Schaffung regionaler Steuerungsstrukturen zu sichtbareren Ergebnissen geführt hat.

Niedersachsen

Aus der Analyse der Landespolitik und der Bearbeitung der Fallstudien lassen sich folgende Handlungsempfehlungen für die niedersächsische Landespolitik formulieren:

- Das Land sollte seine politischen Ziele für eine strategische Weiterentwicklung der regionalisierten Landesentwicklungspolitik, insbesondere für die Rolle kreisgrenzenübergreifender Kooperationen, offensiver formulieren und konkretisieren. Dies schließt ein, sich zur Bedeutung dieser Ebene und zu dem Ziel zu bekennen: Niedersachsen braucht starke wettbewerbsfähige Regionen – nicht unbedingt regionale Großkreise.
- Integrative Ansätze sollten, wie in der Regierungserklärung 2008 angekündigt, gestärkt werden. So könnte das nicht unerhebliche Synergiepotenzial durch bessere Verknüpfung/Einbindung der Wachstumskonzepte und Wachstumskooperationen in die breiter angelegten regionalen Strategien und komplementären Handlungsfelder der in der Regel vorhandenen Netzwerke erschlossen werden.
- Die Fördertatbestände der verschiedenen Förderfonds zur Erarbeitung regionaler Strategien, der Prozessgestaltung und der kooperativen Projektentwicklung sowie des Prozess- und Projektmanagements sind für die mittlere regionale Ebene nicht oder nur unzureichend vorhanden. Sie sollten vor allem für die Aufgaben der regionalen Ebene aus der Problemkulisse des demographischen Wandels, in den Bereichen Städtebau/Siedlungsentwicklung, Bildung und Qualifizierung geschaffen werden. Als Vorlage könnte die Architektur und die Anreizphilosophie der Kooperationsförderung der GA-GRW und der Leader-Prozesse nach ELER und GAK dienen und auf die kreisgrenzenübergreifende Zusammenarbeit übertragen werden. Ein weiteres Vorbild könnte das Strukturprogramm „REGIONALE“ des Landes Nordrhein-Westfalen sein.

- Die Förderprinzipien des 24. Rahmenplans der GRW (prioritäre Förderung von Projekten auf der Grundlage regionaler Handlungskonzepte) sollten wieder Geltung erlangen. Dies könnte mit dem Instrument der regionalisierten Teilbudgets teilweise erreicht werden. Es gilt, Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Teilbudgetnutzung attraktiv gestaltet wird (Modellvorhaben starten; ggf. über Wettbewerbe).
- Der Regionalisierungsfonds (ML) sollte zu einem flexiblen Regelinstrument zur Förderung regionaler Kooperation – allerdings mit ausgeprägten Elementen des interregionalen Wettbewerbs – ausgebaut werden.
- Professionalisierung des Regionalmanagements auf allen drei Ebenen: der regionalen Kooperationen, der Regierungsvertretungen, der Landesebene. Die Regierungsvertretungen sollten zu Kompetenzzentren/Agenturen für regionale Entwicklung – als koordinierende intermediäre Handlungsebene zwischen den regionalen Akteuren und dem Land – ausgebaut werden.
- Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung könnten im Sinne einer kooperativen Funktionalreform Governance-Elemente gestärkt werden, die über Regionen als „semi-administrative Organisation“ eine Gebietsreform verzichtbar machen. Hierbei könnte stärker als bisher an den bestehenden Kooperationen der mittleren Ebene angeknüpft werden.

Schleswig-Holstein

Aus der Untersuchung der schleswig-holsteinischen Regionen K.E.R.N. und der Region Nord sowie unter Berücksichtigung von Kapitel 2 lassen sich folgende Schlussfolgerungen für die Landespolitik formulieren:

- Von Seiten einzelner staatlicher Fachpolitiken, insbesondere der regionalen Strukturpolitik, können starke Anreize zur Regionsbildung gesetzt werden: So werden z.B. regionale Handlungsarenen geschaffen, zentrale Akteure zusammengeführt und wichtige Themen der regionalen Entwicklung von der kommunalen auf die regionale Ebene (bzw. in die Handlungsarenen) gehoben. Für die Regionsbildung kann dies ausgesprochen hilfreich sein, ist aber keineswegs hinreichend.
- Die fachpolitischen Themen sind in der Regel zu eng und nicht zahlreich genug. Eine dauerhaft erfolgreiche regionale Kooperation bedarf einer größeren Themenpalette.
- Zudem können die staatlichen Fachpolitiken von der kommunalen Ebene auch nicht als Anreize, sondern als „Druck“ zu einer fremdbestimmten Regionsbildung verstanden werden. Für eine erfolgreiche Regionsbildung müssen die staatlichen Anreize von regionaler Seite aufgenommen und mitgetragen werden.
- Für die Landesplanung besteht in diesem Kontext die Aufgabe, die Fachpolitiken dahin gehend zu beeinflussen, dass keine Anreize gesetzt werden, die vorhandenen Regionalisierungsprozessen zu wider laufen. In diesem Kontext wäre zu prüfen, inwieweit die Landesplanung deutlicher öffentlich zur Qualität der regionalen Kooperation Stellung nehmen kann, um Erneuerungsprozesse anzustoßen.
- In Schleswig-Holstein finden sich regionale Kooperationen auf zahlreichen Ebenen. Nicht immer ist geklärt, welche Themen auf welcher Ebene regionaler Kooperation vordringlich behandelt werden (sollten). Eine stärkere Abstimmung und Transparenz könnten den Prozess der Regionsbildung unterstützen.

- Die Förderung von Regionalen Entwicklungskonzepten (und ihrer Aktualisierung, Fortschreibung, Überprüfung) und (integrierten) Regionalmanagements sind wichtige Elemente (und Aufgaben der Landesplanung), um die Bildung einer regionalen Identität (bottom-up) zu unterstützen.
- In diesem Prozess sollte auch die zentrale Frage geklärt werden, welche Themen auf kommunaler und welche auf regionaler Ebene anzugehen sind. In die Klärung dieser Frage ist auch das politische Ehrenamt einzubeziehen.
- Um eine Erosion der Region zu vermeiden, bedarf es einer regelmäßigen Erneuerung der regionalen Entwicklungskonzeption.
- Die Landesplanung sollte in diesem Kontext die Aufgabe übernehmen, Transparenz zu schaffen und auf eine regelmäßige Erneuerung der regionalen Entwicklungskonzepte zu drängen.
- Eine stark ausgeprägte flexible Geometrie kann besonders bei heterogenen Regionen (Oberzentren, Mittelzentren im ländlichen Raum) die Regionsbildung gefährden: Erfolgreiche Regionsbildung erfordert, dass Themen (zunächst) innerhalb der eingerichteten regionalen Handlungsarenen angegangen und beantwortet werden (und erst danach eine Positionierung nach außen stattfindet). Wenn die flexible Geometrie dazu führt, dass diese Entscheidungsfindung und Positionierung nicht mehr stattfindet, droht langfristig eine Erosion dieser Region.

Im Vergleich zu Niedersachsen erscheint eine systematische strategische Landesentwicklungspolitik in den letzten 20 Jahren schwächer konturiert. In den 90er Jahren wurden nach dem Territorialprinzip Ansätze wie die K.E.R.N.-Region durchaus mit Erfolgen unterstützt. In den letzten Jahren wurde vonseiten des Wirtschaftsressorts der Clusteransatz stärker in den Vordergrund gerückt. Mit der Bildung von Förderregionen und der regionalen Prioritätensetzung beim Einsatz der Fördermittel blieb der Territorialansatz jedoch bestehen. Es gibt keine explizite Landesentwicklungspolitik aus einem Guss. Für die Diagnose eines regelrechten *Sektoralisierungsproblems* fanden sich allerdings in den Untersuchungen keine Hinweise. Im Vergleich zu Niedersachsen scheint die pragmatische Zusammenarbeit zwischen den Fachressorts – auf einem geringeren Anspruchsniveau – besser entwickelt, ausgeprägte Ressortkonkurrenzen in der Anreizbildung auf mittlerer Ebene sind hier nicht auszumachen. Das räumliche *Selektivitätsproblem* ist in dem Land jedoch offensichtlich. Die Metropolregion Hamburg hat an Strahlkraft gewonnen, regionale Gegengewichte in den peripheren Teilen des Landes sind erst in Ansatzpunkten (Region Nord) auszumachen.

6.2 Empfehlungen an die Regionen

Region Göttingen/Südniedersachsen:

In der Region Göttingen hat sich in den letzten zwanzig Jahren eine heterogene Struktur an Regionalorganisationen, Kooperationsverbünden und Netzwerken entwickelt. Diese Vielfalt an Kooperationen zeichnet sich allerdings durch eine Begrenzung der Zuständigkeiten und Themen aus. Die zentralen Schlüsselakteure (Regionalverband und SüdniedersachsenStiftung) verharren in institutionell getrennten Systemen, die in Konkurrenz zueinander stehen und einzeln zu schwach sind, um in der Region Göttingen eine strategische Führungsrolle zu übernehmen. Es fehlt ein leistungsfähiger und akzeptierter Netzwerkknoten und organisatorischer Kern, um auf der regionalen Ebene handlungs- und selbststeuerungsfähig zu sein.

Ausgehend von den dargestellten Befunden können folgende Hinweise und Empfehlungen an die Region Göttingen formuliert werden, um den Prozess der Regionsbildung zu befördern:

- Externe Anreize und Impulse anderer Regionen aufnehmen: Es wird angeregt, im Rahmen einer Diskussionsreihe den Austausch mit anderen Regionen zu suchen, die langjährige positive und erfolgreiche Erfahrungen mit kreisgrenzenübergreifender Kooperation besitzen. Gelebte Praxis wird stärker dazu beitragen, bestehende Vorbehalte abzubauen, als dies eine gutachterliche Empfehlung vermag.
- Integration- und Kooperationsanreize des Landes aufgreifen: Dort, wo das Land Kooperationsstrukturen fördert und Anreize für die regionale Zusammenarbeit bietet, sollte dies als Angebot anerkannt und nicht misstrauisch als Versuch, eine Gebietsreform vorzubereiten, gewertet werden.
- Anforderungen an die Aufgabenstellung der Regierungsvertretung Braunschweig formulieren: Die Rolle der Regierungsvertretungen im Bereich der Regionsentwicklung ist auch seitens der Landesregierung noch nicht abschließend definiert. Im Hinblick auf die Fortentwicklung dieser Institution sollte die Region deutlich machen, welche Unterstützungs- und Serviceleistungen sie künftig benötigt. Dabei sollten insbesondere Hinweise zur Ausrichtung eines künftigen Regionalmanagements der Regierungsvertretung gegeben werden.
- Ländliche Entwicklungsprozesse einbinden: Die fast flächendeckend vorhandenen LEADER- und ILEK-Entwicklungsprozesse sowie die entsprechenden Managementeinrichtungen sollten – nach dem Motto „Vielfalt erhalten, Wildwuchs vermeiden“ – stärker koordiniert und miteinander verknüpft werden. Wo dies möglich und sinnvoll erscheint, sollten die Akteure, die Handlungsfelder und Aktivitäten im Bereich der ländlichen Entwicklung stärker in einen gesamträumlichen Ansatz integriert werden.
- Regionale Wirtschaftspolitik und Landesentwicklungspolitik/Raumordnung verknüpfen: Von besonderer Bedeutung für eine konsistente regionale Entwicklungspolitik (im Mehrebenensystem) ist es, dass die Handlungs- und Politikfelder der wirtschaftsstrukturellen und landesentwicklungsbezogenen Regionalentwicklung in ein ertragreicheres Zusammenspiel gebracht werden.
- Wissensregion Göttingen – Bildung und Qualifizierung gemeinsam bearbeiten: Die Themenfelder Bildung (Verband) und Qualifizierung (Stiftung) dürfen nicht getrennt voneinander behandelt werden. Sie bieten eine Chance für eine stärkere intra-regionale Integration und Kooperation.
- Die Dachmarke „Genius Göttingen“ ist stetig auszubauen: Die Dachmarke sollte sich nicht nur auf das Außenmarketing der Region u. a. im Bereich der Wirtschaftsförderung oder des Wissenschaftsstandortes beschränken, sondern möglichst umfassend genutzt werden (Binnenmarketing).
- Regionalisierte Budgets einfordern und umsetzen: Es ist sinnvoll, sich auch in der Binnenkommunikation über die Erfordernisse eines regionalisierten Budgets zu verständigen.
- Regionale Integrations- und Kooperationsprozesse auf dem Weg zu einer Region Göttingen schrittweise umsetzen: Der Regionsbildungsprozess hat vor dem Hintergrund der Metropolregion an Fahrt gewonnen. Grundsätzlich sind verschiedene Fortentwicklungen in diesem Prozess denkbar. Mindestens sollten sich die Akteure aus Regionalverband, SüdniedersachsenStiftung und Regierungsvertretung in ihren

Teilbeiträgen abstimmen und sich jeweils auf einen Bereich von Kernaufgaben konzentrieren, sodass ein arbeitsteiliges Nebeneinander gewährleistet ist. Darüber hinaus ist aber wünschenswert, dass eine Neustrukturierung der Aufgabenfelder gelingt und eine verbindliche Vereinbarung über die Zusammenarbeit der regionalen Akteure erfolgt. Dabei ist vorstellbar, dass eine Art Steuerungs-dreieck gebildet wird, welches als Substitut für den in der Region fehlenden Netzwerkknoten fungiert.

- Der bislang weitreichendste Vorschlag, der seit einigen Jahren vor Ort diskutiert wird, sieht vor, den Regionalverband zu einem Zweckverband für Regionalplanung und Regionalentwicklung aufzuwerten. Dieser Vorschlag wird als sinnvoll erachtet. Allerdings ist zu fragen, ob er aktuell angesichts der politischen Realitäten in der Region umzusetzen ist. Gegebenenfalls dürfte es sich als sinnvoller erweisen, sich am kurzfristig Machbaren auszurichten (siehe Vorschlag zur engen Abstimmung der Kernaufgaben), ohne die langfristige Perspektive einer „verfassten Region“ (siehe Regionale Entwicklungsstrategie) aus dem Blick zu verlieren.

„Emsland-plus“

Die bisherigen Ausführungen lassen durchaus den Eindruck entstehen, die Region „Emsland-plus“ bzw. der Kern Landkreis Emsland „mache alles richtig“ und sei daher eine „Erfolgsgeschichte“. Gleichwohl lassen sich Empfehlungen geben, die zunächst an den weichen Standortfaktoren der Regionsbildung ansetzen.

- Wichtigste Empfehlung ist die Sicherung des WIR-Gefühls und das Beibehalten der Emsland-CI auch in der nächsten Generation. Angesichts demographischer Trends (insbesondere Alterung, aber auch Zuwanderungen) sowie Veränderungen gesellschaftlicher Lebensstile ergeben sich hier deutliche Herausforderungen. Die Erfolgsgeschichte des Landkreises Emsland wird im weiteren Lebenszyklus nicht ohne die Bewältigung dieser Herausforderungen fortschreibbar sein. Zunehmender Wohlstand und der Trend zur Individualisierung können zudem eine erhöhte Kritik gegenüber Projekten und Raumnutzungskonflikten zur Folge haben (z.B. Kohlekraftwerk, Konflikte zwischen Tourismus und Massentierhaltung oder Angst vor Überfremdung durch Niederländer); dies kann zu einer Abschwächung der regionalen Identität führen.
- Die Lebensqualität im überwiegend ländlich geprägten Raum der Region „Emsland-plus“ wird zukünftig durch Alterung, Veränderungen der Mobilität, Unterauslastung der Nahversorgung und Infrastruktur, Schwächung der Ortszentren sowie tendenziell abnehmende familiäre und nachbarschaftliche Bindungen und Hilfen gekennzeichnet sein (vgl. CONVENT 2008). Hier sind zukunftsfähige Strukturen aufzubauen (Stichworte „Überleben der Dörfer sichern“ oder „Lebensqualität ein Leben lang“).
- Hierzu sind die bestehenden Netzwerke zu pflegen und auszubauen, um auch zukünftig attraktive Angebote und Standortfaktoren für Unternehmen und Beschäftigte vorzuhalten: Bildung/Lebenslanges Lernen, Kinder- und Familienfreundlichkeit, Wirtschaftskraft Alter und Demographiefestigkeit lauten wichtige Themen, bei denen insbesondere der Landkreis Emsland bereits „am Ball ist“.
- Die „Plus-Strategie“ lebt von nutzbringenden Projekten für die beteiligten Akteure und von regionalwirtschaftlichen Erfolgen einer variablen Geometrie, bei Verankerung in starken territorialen Kooperationsverbünden wie Strukturkonferenz Osnabrück, Regionale Innovationsstrategie Weser-Ems oder eben Ems-Achse. Insofern

sind die bisherigen projektbezogenen Kooperationen (und aktuell die Ems-Achse) auszubauen und perspektivisch neue Kooperationen zu suchen. Dabei sollte die Region „Emsland-plus“ auf mehreren Standbeinen und entsprechend auf mehreren Themen basieren (Portfolio), um gegen branchenbezogene Strukturkrisen gewappnet zu sein.

- Die Governance-Steuerung auf Grundlage der Top-Down-Government-Struktur plus projektbezogenen Netzwerken ist hierbei ein zentraler Erfolgsfaktor.
- Im Falle stärker territorial orientierter Kooperationen in Richtung der Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten oder einer grenzüberschreitenden Metropolregion Groningen sollte – sofern nicht ausschließlich in einzelnen Projekten strategisch zusammengearbeitet wird – eine breitere Themenpalette angestrebt werden, die angesichts der Zahl der Kooperationspartner möglichst viele Gemeinsamkeiten bietet und dadurch einen gemeinsamen Raumbezug herstellt, der durch überregional bedeutsame und förderfähige Projekte (= Nutzen) im Sinne der variablen Geometrie konkretisiert und gelebt werden kann.
- Nicht zuletzt ist der Erfolgsfaktor „Leadergesteuertes Konsensprinzip“ bzw. „starke Spitze“ auch durch eine adäquate Nachfolge des Landrates ab 2011 zu sichern.

K.E.R.N.-Region

Für die Region K.E.R.N. zeichnet sich ab, dass künftig eine regionale Kooperation zumindest der Kreise Rendsburg-Eckernförde und Plön sowie der Stadt Kiel auf dem Gebiet Wirtschaftsförderung stattfindet. Vor diesem Hintergrund werden folgende Empfehlungen formuliert:

- Die Regionsbildung sollte nicht nur von der hauptamtlichen Verwaltung getragen werden, sondern bedarf auch einer breiten Unterstützung durch die ehrenamtliche Kommunalpolitik. Die Region muss auch von den Stadtvertretungen und Kommunalparlamenten getragen werden. Daher ist das politische Ehrenamt auch in den entscheidenden Handlungsarenen einzubinden. Unter Einbindung des politischen Ehrenamtes sollte in der Region K.E.R.N. zunächst geklärt werden, welche Themen künftig auf kommunaler und welche auf regionaler Ebene behandelt werden. Um diese politische Diskussion vorzubereiten, könnten die Verwaltungen externe Gutachter und Moderatoren einbinden. Auch die Landesplanung kann diesen Prozess konstruktiv unterstützen. Abhängig vom Ergebnis dieses Prozesses bedarf es einer Neufassung und dann einer regelmäßigen Erneuerung der regionalen Entwicklungskonzeption.
- Eine erfolgreiche regionale Kooperation darf konfliktbehaftete Themen nicht dauerhaft ausblenden. Vielmehr bedarf es auch hierfür geeigneter Entscheidungs- und Konsensfindungsmechanismen. Dies gilt nicht nur für Sachthemen, sondern auch für personell determinierte Konflikte.
- Die Vielzahl von bestehenden regionalen Institutionen, Akteuren, Themen und Initiativen im Kern der Region sind besser aufeinander abzustimmen bzw. ggf. ist eine klarer regional führende Institution zu entwickeln.

Region Nord

Die Region Nord befindet sich derzeit im Aufbau. Für die weitere Bildung der Region Nord ist Folgendes zu empfehlen:

- Klärungsprozess in den Kreistagen von Nordfriesland und Schleswig-Flensburg sowie der Stadtvertretung Flensburg, inwieweit eine Region Nord auch über die

wirtschaftspolitischen Themen (insbesondere über die regionale Strukturpolitik) hinaus politisch gewollt ist.

- Abhängig vom Ergebnis dieses Klärungsprozesses sind weitere Inhalte und Themen der regionalen Kooperation zu identifizieren. Hier kann auf vorhandene regionale Entwicklungskonzepte zurückgegriffen werden. Hauptaufgabe eines neuen REK wäre es, die vorhandenen Konzepte zusammenzuführen und als gemeinsames Konzept fortzuschreiben.
- Schließlich ist auch die Frage nach einer geeigneten Handlungsarena aufzuwerfen, die nicht allein von der regionalen Strukturpolitik determiniert ist, sondern alle Themen umfasst und auch das politische Ehrenamt einbindet.
- Die Basisstruktur, die durch den Regionalisierungsansatz der Strukturpolitik entstanden ist, sollte weiterhin genutzt werden.
- Das Themenspektrum sollte erweitert und eine gemeinsame umfassende programmatische Grundlage geschaffen werden.
- Die Beziehungen zu den dänischen Nachbarkommunen sollte ausgebaut werden.
- Der politische Rückhalt ist zu stärken.

Literatur

- AK VGR – Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ – (Hrsg.) (2008): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Deutschlands 1992 und 1994 bis 2006. Reihe 2, Band 1. Frankfurt a. M.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (1998): Interkommunale und regionale Kooperation – Variablen ihrer Funktionsfähigkeit. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 244. Hannover.
- Baumheier, R. (Hrsg.) (2007): Metropolregionen in Nordwestdeutschland. Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 1. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 335. Hannover.
- BBR (2002): Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Europäische Verflechtungen deutscher Metropolräume und Auswirkungen auf die Raumstruktur des Bundesgebiets. (= BBR-Reihe Forschungen, Heft 109). Bonn.
- Benz, A. (1996): Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen. In: Kenis, P.; Schneider, V. (Hrsg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt/New York.
- Benz, A. (2001a): Der moderne Staat – Grundlagen der politologischen Analyse. München.
- Benz, A. (2001b): Vom Stadt-Umland-Verband zur „Regional Governance“. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Bd. 40, H 2., S. 55-71.
- Benz, A. et al. (1999): Regionalisierung: Theorien – Praxis – Perspektiven. Opladen.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003): Erfolgsbedingungen für „Regional Governance“ – Resümee. In: Adamaschek, B. et al.: Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. S. 189-211. Gütersloh.
- Binnewies, H. (2002): Regionalisierte Landesentwicklung. In: NST-Nachrichten, Niedersächsischer Städtetag, H. 3.
- Blackfield, C. (1996): Mehrheitsdiktatur und Konsensprinzip. In: www.graswurzel.net/210/konsens.html, aufgerufen am 13.8.2004.
- Bogumil, J. (2008): Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag der IHK Braunschweig. www.ruhr-uni-bochum.
- CONVENT (2008): Gestaltung der Lebensqualität im Alter im Landkreis Emsland. Befragung der 50plus-Generation im Landkreis Emsland. Wichtigste Ergebnisse und Schlussfolgerungen (unveröffentlichter Endbericht für den Landkreis Emsland; jedoch verfügbar unter www.emsland.de > Demographie im Emsland).
- Danielzyk, R. (1997): Regionale Kooperationsformen in Niedersachsen. Expertise von FORUM im Auftrag des BfLR. Oldenburg.
- Danielzyk, R.; Wiegandt, C. C. (2005): Das Emsland – ein prosperierender ländlicher Raum. In: Geographische Rundschau 57, S. 44-51.
- Danielzyk, R. (2007): Strategien von Wachstumsregionen in peripheren Räumen – Das Beispiel Emsland. In: Köhler, St. (Hrsg.): Wachstumsregionen fernab der Metropolen. Chancen, Potenziale und Strategien. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 334. S. 51-60. Hannover.
- Dehne, P. (2002): Regionale Entwicklungskonzepte – Begriffsbestimmung und Funktionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumplanung hat Zukunft: Räumliche Planung im Spannungsfeld von Europäisierung und Regionalisierung. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 291. S. 24-33. Hannover.
- Deutscher Bundestag (1995): Drucksache 13/1376: 24: Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur.
- Diller, C. (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen.
- Diller, C. (2004): Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“ – Theoretische Überlegungen und ein Beispiel aus Schleswig-Holstein. In: Raumforschung und Raumordnung 4/5, 2004, S. 270-279.
- Döhler, M. (2006): Hierarchie. In: Benz, A. et al.: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. S. 46-53. Wiesbaden.
- Eberlein, B.; Grande E. (2003): Entscheidungsfindung und Konfliktlösung. In: Schubert, K.; Bandelow, N. C.: Lehrbuch der Politikfeldanalyse. S. 175-202. München/Wien.
- Fürst, D. (1996): Wandel des Staatsverständnisses und verhandelnder Staat. In: Claussen, B. et al.: Zukunftsaufgabe Moderation. S. 5-25. Frankfurt.

- Fürst, D. (1997): „Weiche“ versus „harte“ Kommunalverbände: Gibt es Gründe für eine härtere Institutionalisierung der regionalen Körperschaften? In: Seiler, G. (Hrsg.): *Gelebte Demokratie – Festschrift für Manfred Rommel*. Stuttgart.
- Fürst, D. (1999b): „Weiche Kooperationsstrukturen“ – eine ausreichende Antwort auf den Kooperationsbedarf in Stadtregionen. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 9/10, S. 609-615.
- Fürst, D. (2001a): Einführung: Stadt und Region. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 2/2001.
- Fürst, D. (2001b): Stadt und Region – Schwierigkeiten, die regionale Selbststeuerung nachhaltig zu machen. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 2/2001.
- Fürst, D. (2001c): Die „learning region“ – Strategisches Konzept oder Artefakt. In: Eckey, H.-F. et al.: *Ordnungspolitik als konstruktive Antwort auf wirtschaftliche Herausforderungen. Festschrift zum 65. Geburtstag von Paul Klemmer*. S. 71-89. Stuttgart.
- Fürst, D. (2001e): Selbststeuerungsfähigkeit der Regionen. Ungedrucktes Manuskript.
- Fürst, D. (2003a): Regionen und regionale Politik. Eine Einführung. In: Benz, A.; Holtmann E. (Hrsg.): *Gestaltung regionaler Politik – empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer*. S. 15-33. Opladen.
- Fürst, D. (2003b): Aufwertung der Region als Steuerungsebene? In: Fürst, D. et al.: *Steuerung durch Regionalplanung*. S. 17-30. Baden-Baden.
- Fürst, D. (2003c): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 8/9, S. 441-450.
- Fürst, D. et al. (2002): Regional Governance: New Modes of Self-Government in the European Community. In: Fürst, D.; Knieling, J. (eds.): *Regional Governance: New Modes of Self-Government in the European Community*. S. 1-12.
- Fürst, D. et al. (2003): Koordination: intersektorale Steuerung am Beispiel der Regionalplanung. In: Fürst, D. et al.: *Steuerung durch Regionalplanung*. S. 53-71. Baden-Baden.
- Fürst, D. (2006): Regional Governance. In: Benz, A. et al.: *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. S. 353-377. Wiesbaden.
- Fürst, D. (2007): Interkommunale und regionale Kooperationsformen in Niedersachsen. In: *Neues Archiv für Niedersachsen*, H. 2.
- Gabriel, S. (2002): Regionalisierung aus landespolitischer Sicht in Südostniedersachsen. Ringvorlesung der TU Braunschweig 2001/02. Braunschweig.
- Glogowski, G. (1997): Bilanz und Perspektiven einer regionalisierten Landesentwicklungspolitik. Redeabdruck in *Schriften der Landesplanung: „Regionale Kooperationen in Niedersachsen“*.
- Healey, P. (2002): Spatial Planning as a Mediator for Regional Governance. Concepts of a place in the formation of regional governance capacity. In: Fürst, D.; Knieling, J. (eds.): *Regional Governance: New Modes of Self-Government in the European Community*. S. 13-25.
- Herrschel, T.; Newman, P. (2003): Die Governance europäischer Stadtregionen. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 8/9, S. 543-555.
- Hesse, J. J. (2006): *Verwaltungsmodernisierung im Bereich der Raumordnung und Landesentwicklung. Untersuchung im Auftrag des niedersächsischen Ministeriums für Inneres*.
- Hesse, J. J.; Götz, A. (2006): *Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag des niedersächsischen Ministeriums für Inneres*.
- Hilligardt, J. (2002): *Nachhaltige Regionalentwicklung durch freiwillige regionale Kooperation*. Darmstadt.
- Hoffmann, G. (2008): *Zu einer Gebiets- und Verwaltungsreform in Niedersachsen und speziell im Großraum Braunschweig. Thesenpapier von Oberbürgermeister Dr. Gert Hoffmann*. Braunschweig.
- Jakubowski, P.; Melzer, M. (2002): Finanzierungsmodelle für eine nachhaltige Regionalentwicklung – Erste Erkenntnisse aus dem Modellvorhaben der Raumordnung. In: BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. *Nachhaltigkeit braucht Finanzierung. Berichte aus den Regionen*, BBR Werkstatt Praxis Nr. 3/2002, S. 1-12.
- Kawka, R. (2007): Wachstumsregionen in Deutschland – empirische Befunde. In: Köhler, St. (Hrsg.): *Wachstumsregionen fernab der Metropolen. Chancen, Potenziale und Strategien. Arbeitsmaterial der ARL*, Nr. 334. S. 36-50. Hannover.
- Kiese, M.; Schätzl, L. (Hrsg.) (2008): *Cluster und Regionalentwicklung*. Dortmund.
- Kilper, H. (1999): *Die internationale Bauausstellung IBA Emscher Park*. Opladen.
- Knieling, J. (2003): Kooperative Regionalplanung und Regional Governance. Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 8/9, S. 463-478.

- Knieling, J. et al. (2001): Warum „kooperative Regionalplanung“ leicht zu fordern aber schwer zu praktizieren ist. In: DISP 145.
- Kooimann, J. (2003): *Governing as governance*. London.
- Lange, B. (1999): Regionale Entwicklungssteuerung – Diskussionsbericht. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Die Region ist die Stadt*. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Nr. 206. S. 73-75. Hannover.
- Loeb, St. (2006): *Regionalmanagement*.
- Mayntz, R. (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, A. (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Eine Einführung. S. 65-76. Wiesbaden.
- Mayntz, R. (2005): Governance-Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, G. D. (Hrsg.): *Governance-Forschung*. Bd. 1. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. S. 11-20. Baden-Baden.
- Miosga, M.; Saller, R. (Hrsg.) (2007): Wie viel „Governance“ braucht eine Metropolregion? Metropolregionen und Raumentwicklung Teil II. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 339. Hannover.
- ML – Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2004): Aktionsplan des interministeriellen Arbeitskreises „Landesentwicklung und ländliche Räume“. Hannover.
- MW – Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2006): Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, Förderperiode 2007–2013. Hannover.
- MW (2007): Regionale Strukturpolitik für Wachstum und Arbeitsplätze – Eckwertepapier. Hannover.
- Natzmer, W. v. (2004): Regionale Wachstumskonzepte – eine effektive Methode der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik. Neues Archiv für Niedersachsen, H. 2.
- Natzmer, W. v. (2008): Regionale Wachstumskonzepte: Eine Methode des Clustermanagements für die Praxis. In: Kiese, M.; Schätzl, L. (2008).
- Niedersächsisches ML (Hrsg.) (2008): Regionale Kooperationen in Niedersachsen. www.raumordnung.niedersachsen.de
- Nischwitz, G. (2005): Regionale Initiativen und Kooperation. In: Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum (Hrsg.): *Leitlinien der niedersächsischen Landesentwicklungspolitik 2004*. S. 19-20. Hannover.
- Nischwitz G. (2006): „Modellregion Südniedersachsen – Regionale Entwicklungsstrategien im Praxistest. Ein Erfolg versprechender regionaler Entwicklungsansatz? In: Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum und ARL (Hrsg.): *Leitlinien der niedersächsischen Landesentwicklungspolitik 2005*. S. 19-25. Hannover.
- Nischwitz, G. (2007a): Möglichkeiten und Grenzen der Ausgestaltung einer integrierten regionalen Entwicklungspolitik für ländliche Räume. In: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung – NIW (Hrsg.): *Regionale Entwicklungspolitik zwischen Zentrenorientierung und Ausgleich*. S. 97-131. Hannover.
- Nischwitz, G. (Hrsg.) (2007b): *Regional Governance – Stimulus for Regional Sustainable Development?* München.
- Nischwitz, G.; Molitor R. (2002): Local und Regional Governance für eine nachhaltige Entwicklung. In: Balzer I.; Wächter, M.: *Sozial-ökologische Forschung*. Ergebnisse der Sondierungsprojekte aus dem BMBF-Förderschwerpunkt. S. 197-214. München.
- Nischwitz, G.; Bartelt A.; Pollermann, K. (2009): Rahmenbedingungen einer integrierten Entwicklungspolitik für ländliche Räume. Schriftenreihe des Bundesamtes für Naturschutz (BfN). Im Erscheinen. Bonn.
- NIW (2004): Herausforderungen und Chancen einer integrierten Entwicklungspolitik für ländliche Räume in Niedersachsen. Hannover.
- NIW (2005): Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2005, im Auftrag des Niedersächsischen ML.
- NIW (2007): Regionalmonitoring Niedersachsen 2006. Hannover.
- NLS – Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2005) (Hrsg.): *Die Ergebnisse der regionalen Bevölkerungsvorausschätzung für Niedersachsen bis zum 01.01.2021*. Statistische Berichte Niedersachsen. Hannover.
- NLT (2007): „Information Niedersächsischer Landkreistag“ April 2007. Positionspapier des NLT zur Verwaltungsreformdiskussion.

- NLT (2008): „Information Niedersächsischer Landkreistag“: Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Erklärung der AG der niedersächsischen kommunalen Spitzenverbände und der niedersächsischen Landesregierung, H. 2/2008.
- Priebs, A. et al. (1999): Zur regionalen Entwicklungssteuerung in Stadtregionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Die Region ist die Stadt. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Nr. 206. S. 86-89. Hannover.
- Prognos AG (2007): Prognos Zukunftsatlas 2007. Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb. Berlin.
- Pütz, M. (2004): Regional Governance – Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München. München.
- Regionalverband Südniedersachsen e.V. (Hrsg.) (2006): Wissensregion Göttingen. Regionale Entwicklungs-Strategie. Göttingen.
- Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen: Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Schimank, U. (2006): Elementare Mechanismen von Regional Governance. In: Benz, A. et al.: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. S. 29-45. Wiesbaden.
- Schmitz, G. (1999): Neue kommunale Organisationsmodelle für Stadtregionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Die Region ist die Stadt. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Nr. 206. S. 60-72. Hannover.
- Schneider, V.; Janning, F. (2006): Politikfeldanalyse. Wiesbaden.
- Schubert, H. et al. (1999): Regionale Akteursnetzwerke. Analysen zur Bedeutung der Vernetzung am Beispiel der Region Hannover. Hannover.
- Smith, N. (2000): Scale. In: Johnston, R. et al. (Hrsg.): The Dictionary of Human Geography. 4th edition. S. 724-727. Oxford et al.
- Staatskanzlei Niedersachsen (Hrsg.) (2002): Regionale Kooperationen in Niedersachsen. Hannover.
- SüdniedersachsenStiftung (Hrsg.) (2005): Newsletter 01/2005. Göttingen.
- SüdniedersachsenStiftung (Hrsg.) (2006): Entwicklung und Wachstum in Südniedersachsen. Fokusbereiche und Aktionsfelder. Göttingen.
- Voigt, R. (1995): Der kooperative Staat: Auf der Suche nach einem neuen Steuerungsmodus. In: ders. (Hrsg.): Der Kooperative Staat: Krisenbewältigung durch Verhandlungen. S. 33-92. Baden-Baden.
- Weichhardt, P. (2000): Designerregionen – Antworten auf die Herausforderungen des globalen Standortwettbewerbs. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10, S. 549-566.
- Wilke, M. (2004): Kritik am Konsensprinzip. Auf www.martinwilke.de/konsenskritik, aufgerufen am 14.8.2004.
- Zürn, M. (1998): Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt/M.

Internet (Aufrufe August/September 2008)

www.demographiewegweiser.de
www.suedniedersachsenstiftung.de
www.ilek-leine-los.de
www.goettingerland.de
www.mekom-osterode.de
www.bildung21.net
www.regionalverband.de
www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200712/iiia4/kreise_21d.xls
www.geniusgoett
www.emsachse.de

Gesprächstermine in den regionalen Fallstudien

Gesprächspartner Region Göttingen

13.11.07: Hr. Ley (Geschäftsführer SüdniedersachsenStiftung), Göttingen

13.11.07: Hr. Reyhn (Geschäftsführer Regionalverband Südniedersachsen); Hr. Cassing (Mitarbeiter Regionalverband), Göttingen

14.11.07: Hr. Bernat (Referatsleiter Ministerium Ländlicher Raum, ML); Hr. Winter (Mitarbeiter ML), Hannover

14.11.07: Hr. Hageböling (Leiter Regierungsvertretung Braunschweig); Hr. Piegsa, Hr. Schnäker (Regierungsvertretung), Braunschweig

02.06.08: Präsentation und Diskussion der Ergebnisse mit Mitgliedern des AK Regionalentwicklung des Regionalverbandes Südniedersachsen, Göttingen

Gesprächspartner Region „Emsland-plus“

16.04.2008: Herbert Rolfes (Stabsstelle Kreisentwicklung des Landkreises Emsland und „geistiger Vater“ der „Ems-Achse“)

Peter Jungeblut (Landkreis Emsland, Dezernat I, Innerer Service und Kreisentwicklung)

Eckhard Lammers und Hr. Hesse (IHK Osnabrück-Emsland)

Dr. Ing. Florian Kühne (Landkreis Emsland, Abteilung Raumordnung und Städtebau)

Gesprächspartner Region Nord

06.12.07: Manfred Bühring (Leiter des Geschäftsbereiches EA Nord)

03.12.07: Britta Gutknecht (Mitarbeiterin der EA Nord)

Gesprächspartner K.E.R.N.–Region

06.09.07: Dr. Frieder Henf (K.E.R.N.-Geschäftsführer), Lars Wrage (Mitarbeiter bei K.E.R.N.)

08.05.08: Gudrun Dietrich (Mitarbeiterin bei K.E.R.N.)

AG-Workshop Regionsbildung im Norden am 16.05.2008 in Hamburg

Im Rahmen dieses Workshops wurden die Zwischenergebnisse der Arbeitsgruppe den Regionsvertretern vorgestellt und mit ihnen diskutiert.

Teilnehmer waren:

MinRat Erwin Bernat

Referatsleiter im Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, Referat 302 - Raumordnung und Landesentwicklung

Manfred Bühring

Prokurist der Entwicklungsagentur Nord GmbH

Dr. Gerhard Cassing

Geschäftsführung des Regionalverbandes Südniedersachsen e. V.

Prof. Dr. Christian Diller

Lehrstuhl für Kommunale und Regionale Planung
Institut für Geographie, Justus-Liebig-Universität Gießen

Gudrun Dittrich

Technologie-Region K.E.R.N. e. V.

Keno Frank

Lehrstuhl für Kommunale und Regionale Planung
Institut für Geographie, Justus-Liebig-Universität Gießen

Dr. Markus Hirschfeld

Stellv. Abteilungsleiter im Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr
Schleswig-Holstein

Dr.-Ing. Stephan Löb

Referent Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, Referat 303 - Raumordnung und Landesentwicklung

Klaus Mensing

Geschäftsführer CONNVENT Planung und Beratung GmbH

Dr. Guido Nischwitz

Projektleiter IAW – Institut Arbeit und Wirtschaft, Universität Bremen

Günter Piegsa

Mitarbeiter in der Regierungsvertretung Braunschweig

Rüdiger Reyhn

Geschäftsführung des Regionalverbandes Südniedersachsen e. V.

Herbert Rolfes

Stabsstelle Kreisentwicklung beim Landkreis Emsland

Wilhelm Schulte

Leiter des Amtes für Landes- und Landschaftsplanung,
Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

Kurzfassung/Abstract

Regionalisierung und Regionsbildung im Norden

Regionalisation and Region Building in Northern Germany

Die raumplanerische Debatte um regionale Handlungsebenen war in Deutschland in den letzten Jahren stark auf die Metropolregionen konzentriert. Dieser Band nimmt den Diskurs um Regionsbildungsprozesse auf mittlerer Ebene, der bereits in den 1990er Jahren intensiv geführt worden ist, wieder auf. Es geht darum, zum einen nachzuzeichnen, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede sich in den Regionalisierungsansätzen der beiden Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein zeigten, und zum anderen die Stände der Regionsbildungsprozesse in insgesamt vier Regionen gegenüberzustellen.

Im Ergebnis werden vor allem die unterschiedlichen Entwicklungsstände der Regionen innerhalb eines Lebenszyklus regionaler Kooperation deutlich. Während die Region Nord sich noch in der Mobilisierungs- und Zielfindungsphase befindet, ist die K.E.R.N.-Region bereits am Ende des Lebenszyklus angelangt, d.h. in einer Auflösungsphase. Die Region „Emsland-plus“ durchläuft die Arbeits- und Entwicklungsphase, während die Region Göttingen um den Übergang zur weiteren Stabilisierung und regionalen Integration ringt. Die Ergebnisse der Untersuchungen lassen auch Rückschlüsse auf die Regionsbildungspolitik der beiden nordwestdeutschen Flächenländer zu.

Over recent years the debate within spatial planning in Germany on regional levels of action has been concentrated particularly on metropolitan regions. This collection of papers revives the discourse on processes of region building at the intermediate level, which was already a matter of intensive debate in the 1990s. The underlying intention is, firstly, to identify and trace any commonalities and differences in the approaches to regionalisation adopted in the federal states of Lower Saxony and Schleswig-Holstein, and, secondly, to compare and contrast the current state of region-building processes in a total of four regions.

What becomes particularly evident is the differing stages of development which have been reached within a life cycle of regional co-operation in the various regions. Whilst "Region Nord" still finds itself at the stage of mobilisation and goal-setting, the "K.E.R.N. Region" has already reached the end of the life cycle, i.e. the dissolution phase. The "Emsland-plus" region is currently at the work and development stage, whereas the Göttingen region is struggling to make the transition to greater stability and regional integration. The findings of the studies reported also allow various conclusions to be drawn regarding the region-building policies in place in these two federal states of north-western Germany.

Die raumplanerische Debatte um regionale Handlungsebenen war in Deutschland in den letzten Jahren stark auf die Metropolregionen konzentriert. Dieser Band nimmt den Diskurs um Regionsbildungsprozesse auf mittlerer Ebene, der bereits in den 1990er Jahren intensiv geführt worden ist, wieder auf. Es geht darum, zum einen nachzuzeichnen, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede sich in den Regionalisierungsansätzen der beiden Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein zeigten, und zum anderen die Stände der Regionsbildungsprozesse in insgesamt vier Regionen gegenüberzustellen.

Im Ergebnis werden vor allem die unterschiedlichen Entwicklungsstände der Regionen innerhalb eines Lebenszyklus regionaler Kooperation deutlich. Während die Region Nord sich noch in der Mobilisierungs- und Zielfindungsphase befindet, ist die K.E.R.N.-Region bereits am Ende des Lebenszyklus angelangt, d. h. in einer Auflösungsphase. Die Region „Emsland-plus“ durchläuft die Arbeits- und Entwicklungsphase, während die Region Göttingen um den Übergang zur weiteren Stabilisierung und regionalen Integration ringt. Die Ergebnisse der Untersuchungen lassen auch Rückschlüsse auf die Regionsbildungspolitiken der beiden nordwestdeutschen Flächenländer zu.

Over recent years the debate within spatial planning in Germany on regional levels of action has been concentrated particularly on metropolitan regions. This collection of papers revives the discourse on processes of region building at the intermediate level, which was already a matter of intensive debate in the 1990s. The underlying intention is, firstly, to identify and trace any commonalities and differences in the approaches to regionalisation adopted in the federal states of Lower Saxony and Schleswig-Holstein, and, secondly, to compare and contrast the current state of region-building processes in a total of four regions.

What becomes particularly evident is the differing stages of development which have been reached within a life cycle of regional co-operation in the various regions. Whilst "Region Nord" still finds itself at the stage of mobilisation and goal-setting, the "K.E.R.N. Region" has already reached the end of the life cycle, i.e. the dissolution phase. The "Emsland-plus" region is currently at the work and development stage, whereas the Göttingen region is struggling to make the transition to greater stability and regional integration. The findings of the studies reported also allow various conclusions to be drawn regarding the region-building policies in place in these two federal states of north-western Germany.